

ENSP

ÉCOLE NATIONALE DE
LA SANTÉ PUBLIQUE

RENNES

C.A.F.D.E.S.

Promotion 2004

**Créer les conditions de mobilités de jeunes
ruraux défavorisés pour promouvoir leur
insertion socio-professionnelle.**

« Un service logement départemental au service des parcours
résidentiels des jeunes »

Philippe GUILLEMAIN

Sommaire

INTRODUCTION.....	1
1. 1^{ERE} PARTIE : LA MOBILITE DES JEUNES EN MILIEU RURAL : UN ENJEU D'INSERTION SOCIO-PROFESSIONNELLE.	4
INTRODUCTION DE LA PREMIERE PARTIE.	4
1.1. L'INSERTION SOCIOPROFESSIONNELLE : DES PARCOURS VERS LA VIE ADULTE TRANSFORMES.	5
1.1.1. La jeunesse : contours et essai de définition.	5
1.1.1.1. Représentations de la jeunesse.....	6
1.1.1.2. La jeunesse : Une tranche d'âge en mutation, les 15/29 ans.....	7
1.1.1.3. Si nous parlions « des jeunesses ».	7
1.1.2. Des parcours de l'école à l'emploi allongés rythmés par l'expérimentation.	8
1.1.2.1. Allongement de la durée d'accès au stade d'entrée dans la vie adulte.....	8
1.1.2.2. Des parcours d'accès à l'emploi : du linéaire au saccadé.	9
1.1.2.3. La mobilité : un élément essentiel pour construire son parcours.	10
1.1.3. Un report de l'autonomie résidentielle malgré un âge de décohabitation stable.....	11
1.1.3.1. Le départ de chez les parents : Un va et vient renouvelé.....	11
1.1.3.2. La place du soutien familial dans les décohabitations.	12
1.1.3.3. Favoriser l'autonomie des jeunes : des politiques publiques hésitantes.....	13
1.2. LES JEUNES DEFAVORISES EN MILIEU RURAL : UN CUMUL DE DIFFICULTES POUR ENVISAGER LA MOBILITE.....	13
1.2.1. Les freins culturels et les réticences à la mobilité des jeunes ruraux.....	15
1.2.1.1. Des phénomènes de grande précarité souvent masqués.....	15
1.2.1.2. Un choix territorial de survie conjugué à une réserve envers le monde urbain.....	16
1.2.1.3. Un éloignement des pôles d'activités.	18
1.2.2. Le coût du mobil « homme » ou l'accès aux moyens de la mobilité.....	18
1.2.2.1. Les transports.	18
1.2.2.2. Chercher et trouver un logement sur le territoire d'arrivée : Une démarche complexe.	19
1.2.3.1. Une prise en charge globale nécessaire mais complexe.....	22
1.2.3.2. Un service limité à l'agglomération conjugué à un faible maillage des acteurs.	22
CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE.....	23
2. 2^{EME} PARTIE : REpondre AUX BESOINS : UNE DEMARCHE TERRITORIALISEE, PARTENARIALE AUTOUR D'UN OPERATEUR ANIMATEUR.....	25
INTRODUCTION DE LA SECONDE PARTIE.....	25
2.2. UN ACTEUR LOCAL, INITIATEUR DU PROJET DEPARTEMENTAL : LE SERVICE LOGEMENT JEUNES.	26
2.2.1 Dix années d'une évolution permanente pour l'habitat des jeunes.....	26
2.2.1.1. Une intention associative rencontrant la dynamique de la loi Besson.	26
2.2.1.2. Un pilotage assuré par une Maîtrise d'Oeuvre Collective.	28
2.2.1.3. Des missions : Informer, Orienter. Mobiliser. Accompagner, Animer.	28

2.1.2	<i>Un savoir faire reconnu fragilisé par des financements parcellisés.</i>	29
2.1.2.1.	Des compétences internes spécialisées.....	29
2.1.2.2.	Une reconnaissance institutionnelle locale forte.....	30
2.1.2.2.1.	Un partenariat développé.....	30
2.1.2.2.2.	Une participation à la définition des politiques publiques.....	32
2.1.2.3.	Une structure financière stable mais appuyée sur de multiples petits financements.....	33
2.1.3.1.	L'énonciation des besoins par la construction d'un réseau d'acteurs.....	35
2.1.3.2.	La volonté de répondre aux besoins et territoires non couverts.....	36
2.1.3.3.	L'évaluation du PDALPD.....	36
2.3.	UNE DEMARCHE STRATEGIQUE : PARTENARIAT ET TERRITOIRE.	38
2.2.1.	<i>Favoriser la concertation des acteurs : La coordination départementale.</i>	38
2.2.1.1.	La connaissance mutualisée crée le « ciment » du partenariat.....	39
2.2.1.2.	Enjeux et limites de construire une démarche rattachée au P.D.A.L.P.D.....	39
2.2.2.	<i>Politique du logement, contractualisations locales, les leviers du projet.</i>	40
2.2.2.1.	De la politique du logement social à la politique sociale du logement.....	40
2.2.2.2.	La politique du logement : des compétences dispersées.....	44
2.2.2.3.	Mise en œuvre locale : concertation et coopération, complémentarité des politiques publiques.....	45
2.2.3.	<i>Les choix stratégiques de l'association.</i>	48
2.2.3.1.	Des orientations issues de la culture et de l'histoire.....	48
2.2.3.2.	Les différentes hypothèses d'intervention départementale.....	48
	CONCLUSION DE SECONDE PARTIE.	50
3.	3^{EME} PARTIE : UN PROJET D'INTERVENTION DEPARTEMENTAL, DIVERSIFIE, EN APPUI AUX ACTEURS LOCAUX.	52
	INTRODUCTION DE LA TROISIEME PARTIE	52
3.1.	UNE OFFRE DE SERVICE DIVERSIFIEE, FAVORISANT LA MOBILITE ET ADAPTEE AUX TERRITOIRES. 53	
3.1.1.	<i>Un tronc commun, reconnu et validé.</i>	53
3.1.1.1.	Développer l'accueil, l'information et l'accompagnement sur le logement au niveau de chaque Pays..	53
3.1.1.2.	Une bourse aux logements départementale.....	54
3.1.1.3.	Le développement d'offres adaptées.....	55
3.1.2.	<i>Des adaptations territoriales et un maillage départemental.</i>	57
3.1.2.1.	Une répartition des compétences fondée sur proximité et spécialisation.....	57
3.1.2.2.	De la coordination départementale aux comités de pilotage locaux.....	59
3.1.3.	<i>Un opérateur départemental « Pilote » au service de la cohérence, d'un coût maîtrisé et de l'évaluation de l'action.</i>	60
3.1.3.1.	L'exigence des commanditaires vise à une cohérence départementale.....	60
3.1.3.2.	Entre territoire et spécialisation : Une approche des coûts, des financements et de leurs répartitions....	60
3.1.3.3.	Faciliter l'évaluation : Des outils d'observations et des critères d'évaluation communs.....	62
3.2.	ACCOMPAGNER LE CHANGEMENT : VERS UN PILOTAGE PARTENARIAL.	63
3.2.1.	<i>Vers une évolution du projet associatif.</i>	63
3.2.1.1.	D'une association de gestion à une association de mission.....	63
3.2.1.3.	Impliquer les administrateurs à la construction et à l'évolution du projet.....	66
3.2.2.	<i>Un pilotage politique du projet et des conventions opérationnelles.</i>	66
3.2.2.1.	Un pilotage politique de la question du logement des jeunes en Indre et loire.....	66
3.2.2.2.	Des contractualisations entre les opérateurs.....	67

3.3. ACCOMPAGNER LE CHANGEMENT : VERS UNE EQUIPE PLURIDISCIPLINAIRE INTERVENANT EN	
TRANSVERSALITE.	67
3.3.1. Mobiliser les ressources humaines et trouver les marges de manœuvre pour le projet.	68
3.3.1.1. Mobiliser les salariés : Le choix de la participation.	68
3.3.1.2. Quand un nouveau projet interroge l'action menée.	69
3.3.1.3. L'analyse du temps passé : Une mise à plat collective.	70
3.3.1.4. Elaborer un nouveau projet d'accueil des publics.	72
3.3.2. Accompagner l'adaptation des salariés à l'intervention départementale.	73
3.3.2.1. Elaboration des fiches de fonctions.	73
3.3.2.2. Adaptation des compétences et processus de formation	76
CONCLUSION.	76
L I S T E D E S A N N E X E S	81

Liste des sigles utilisés

A.I.V.S :	Agence Immobilière à Vocation Sociale.
A.N.I.L :	Agence Nationale pour l'Information sur le Logement.
A.N.A.H :	Agence Nationale pour l'Amélioration de l'Habitat.
A.P.L :	Aide Personnalisée au Logement.
B.I.T :	Bureau International du Travail.
C.D.H :	Conseil Départemental de l'Habitat
C.D.I :	Contrat à Durée Indéterminé.
C.E.S :	Conseil Economique et Social.
C.F.A :	Centre de Formation pour Apprentis.
C.H.R.S :	Centre d'Hébergement et de Réadaptation Sociale.
C.L.L.A.J :	Comité Local pour le Logement Autonome des Jeunes.
C.N.A.F :	Caisse Nationale des Allocations Familiales.
C.N.R.S :	Centre National de la Recherche Scientifique.
D.A.T.A.R :	Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale.
E.P.C.I :	Etablissement Public de Coopération Intercommunale.
F.A.P.I.L :	Fédération des Associations pour l'Insertion par le Logement.
F.J.T :	Foyer de Jeunes Travailleurs.
F.I.C.O.S.I.L :	Filiale Immobilière Commune aux Organismes Sociaux d'Indre et Loire.
H.L.M :	Habitation à Loyer Modéré
I.N.R.A :	Institut National de la Recherche Agronomique.
I.N.S.E.E :	Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques.
J.O.C :	Jeunesse Ouvrière Chrétienne.
P.A.C.T :	Programmation Amélioration Conservation et Transformation de l'Habitat.
P.D.A.L.P.D :	Plan Départemental d'Actions pour le Logement des Personnes Défavorisées.
P.L.H :	Programme Local de l'Habitat.
P.S.T :	Programme Social Thématique
R.I.L.E :	Réseau d'Initiative Local pour l'Emploi.
R.M.I :	Revenu Minimum d'Insertion.
U.D.A.F :	Union Départementale des Associations Familiales
U.F.J.T :	Union Nationale des Foyers et Services pour Jeunes Travailleurs.

INTRODUCTION

Les comités locaux pour le logement autonome des jeunes (C.L.L.A.J), définis par une circulaire interministérielle du 1990, sont des structures à géométrie variable dont les missions s'élaborent localement à partir d'un diagnostic partagé réalisé par les différents acteurs qui, sur un territoire, sont concernés par les politiques de la jeunesse et de l'habitat. Depuis sa création en 1994, je suis directeur du C.L.L.A.J de l'agglomération Tourangelle, service rattaché à une ancienne association qui gère également un Foyer de Jeunes Travailleurs et un service de restauration sociale. Cette association est adhérente à l'Union Nationale des Services et Foyers pour Jeunes Travailleurs (U.F.J.T).

Au regard des besoins en terme d'habitat des jeunes, nous avons développé sur Tours, puis rapidement sur l'agglomération des actions d'information et d'orientation liées spécifiquement au logement, mobilisé des offres locatives principalement en parc privé et constitué une gamme de logements spécifique répondant à certaines situations de jeunesses.

Après 10 ans d'existence, l'action du C.L.L.A.J. est aujourd'hui reconnue par les usagers. Plus de 1200 jeunes s'adressent chaque année au service. Un tiers d'entre eux sont orientés par des travailleurs sociaux de secteur ou des conseillers emploi formation qui trouvent dans nos missions un complément spécialisé à leur intervention. Un second tiers découvre ce service par les divers médias faisant état de notre action, guides, annuaires et informations locales. Enfin le dernier tiers de jeunes s'adresse au service par l'intermédiaire du « bouche à oreille », amis et familles qui ayant déjà bénéficié d'une information, d'un conseil, n'hésitent pas à communiquer notre adresse.

Cette action est reconnue également par nos partenaires associatifs avec qui nous construisons une relation de confiance basée sur la complémentarité de nos actions. La mutualisation de la connaissance des ménages défavorisés, l'explicitation de nos projets réciproques permettent l'existence d'un soutien collectif et le développement de réalisations communes comme récemment la création d'une Agence Immobilière à Vocation Sociale.

Reconnue enfin par les organismes institutionnels qui soutiennent et financent les actions. Réunis au sein d'un comité de pilotage, il permet de fédérer leurs apports spécifiques dans un projet commun. Ils sont 13 organismes et représentent 14 financements différents.

C'est dans ce contexte que l'action du service va être interpellée par trois éléments distincts qui viendront interroger notre mission auprès du public, notre territoire d'intervention et nos modalités d'actions.

Plusieurs organismes intervenant en zone rurale nous interpellent depuis quelques temps sur des besoins jusqu'alors non identifiés par notre service. La Chambre de Métiers relève des difficultés régulières de mise en concordance entre l'offre et la demande d'apprentissage sur certains territoires et conjointement, les missions locales du département, dans une approche plus sociale identifient sommairement des poches de jeunes en zone rurale qui ne peuvent accéder ou s'inscrire durablement dans une dynamique et des dispositifs d'insertion.

Dans le même temps, l'U.F.J.T conclut une convention d'objectif avec le Ministère du Logement. Première de l'histoire de l'Union, elle prévoit l'engagement des associations F.J.T et CLLAJ dans la création, la réhabilitation de 10 000 nouveaux logements pour les jeunes sur le territoire national. Cette convention invite les associations à « *...se mobiliser pour que l'ensemble des acteurs locaux se rassemblent au sein de Maîtrises d'Ouvrages Collectives...* », elle cible des publics prioritaires «*... Les jeunes en parcours d'insertion professionnel précaire, les jeunes en C.E.S, les jeunes en travail par alternance.* ». Notre association souhaite s'engager dans la mise en œuvre de cette convention, elle demande à ses services d'explorer des projets.

La Loi d'orientation du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions est venue renforcer la mise en œuvre des Plan Départementaux d'Actions pour le Logements des Personnes Défavorisées. Une évaluation du premier plan élaboré en 1990 a eu lieu en Indre et Loire au cours de l'année 2000. Ce travail met en lumière la faiblesse de pilotage des orientations et un déséquilibre territorial majeur dans la mise en œuvre des dispositifs au profit de l'agglomération Tourangelle.

Directeur du service, je me trouve donc à la croisée de trois éléments qui forgent une nouvelle commande d'intervention.

Dans un premier temps, je tenterai de mieux identifier le besoin des jeunes en milieu rural. Mon souci premier sera d'explorer la problématique spécifique de ce public, peu connu, peu analysé et parfois peu repéré par les organismes chargés de l'accompagner. Afin d'envisager un projet d'intervention centrée sur les compétences du C.L.L.A.J il sera nécessaire de vérifier en quoi les parcours d'insertion des jeunes ruraux sont pénalisés par

une difficulté d'accès à la mobilité résidentielle et si des actions spécifiques, ciblées sur l'accès à un logement seraient propices à améliorer leur insertion socio professionnelle.

La seconde partie de mon travail analysera le contexte départemental par une approche des acteurs mobilisables sur cette problématique. J'étudierai ensuite les différents leviers que nous pouvons utiliser au sein de plusieurs politiques publiques que nous serons amenés à croiser. Après l'étude des forces et des faiblesses de mon service, nous définirons alors des orientations stratégiques en construisant un projet et une démarche d'intervention garantissant une qualité de service pour tous les jeunes utilisateurs du service mais respectant les particularités territoriales et les acteurs agissant sur les territoires.

Enfin en troisième et dernière partie, j'identifierai la base commune et les spécificités territoriales de l'offre de service départementale que nous projetons de développer. Je proposerai de conduire plusieurs démarches de changement au sein de l'association. La première concernera le niveau politique par une évolution du rôle de l'association gestionnaire dans la conduite du service qui sera alors porteur de nouvelles missions. La seconde modifiera le fonctionnement opérationnel dans lequel les acteurs salariés devront intégrer de nouveaux territoires et des nouvelles pratiques professionnelles.

Comme directeur de ce service, je suis mandaté par mon conseil d'administration pour conduire ce projet et ces changements, ils nécessitent de mettre en œuvre trois des axes principaux de la fonction de direction : l'expertise, la stratégie, la gestion de la complexité et du changement.

1. 1^{ère} PARTIE : LA MOBILITE DES JEUNES EN MILIEU RURAL : UN ENJEU D'INSERTION SOCIO-PROFESSIONNELLE.

Introduction de la première partie.

Un directeur d'établissement ou de service social ou médico-social doit penser l'intervention sociale dans une logique de service à rendre aux bénéficiaires. Il me semble donc essentiel avant la réflexion et la conception de tout projet d'intervention d'analyser en profondeur les problématiques et les besoins des usagers. Le directeur doit devenir un expert de la question sociale traitée. Pour la problématique qui nous concerne, je privilégie une approche basée sur un diagnostic partagé que l'analyse gagne en précisions et en pertinence et permet une meilleure mobilisation des acteurs. La première partie de ce mémoire consistera donc à mieux comprendre la jeunesse, ses parcours, ses nuances mais surtout elle tentera de vérifier si un projet d'intervention sociale visant à améliorer la mobilité résidentielle des jeunes ruraux est un enjeu pour faciliter leur insertion sociale et professionnelle.

« *La jeunesse n'est qu'un mot, un artefact statistique..* »¹, disait Pierre BOURDIEU essayant de démontrer la complexité pour définir une classe d'âge bien évolutive. En effet, Il est bien difficile de parler de jeunesse en général, sans prendre en compte l'origine, le patrimoine social et culturel ainsi que l'environnement social, territorial de chaque groupe de jeunes, de chaque individu. Les logiques de parcours d'insertion socioprofessionnelle et d'accès au monde adulte se sont profondément modifiées ces vingt dernières années. Nous ne sommes plus dans des trajectoires linéaires passant assez rapidement de l'école à l'emploi mais dans des processus souvent longs, marqués d'étapes servant d'expérimentations successives et constituant petit à petit un capital permettant une stabilisation de la situation. Accompagnant les étapes de formation et d'emploi, la mobilité et l'accès à un logement deviennent des attributs essentiels, facilitateurs ou handicapants suivant la possibilité de chaque individu de les mobiliser. La famille jouera pour beaucoup un grand rôle, apportant des soutiens multiples à ces autonomies progressives. Pour d'autres, l'action publique à travers les aides au logement, à la mobilité, les missions locales et les dispositifs spécifiques d'accompagnement seront des appuis précieux.

Les jeunes défavorisés en territoire rural sont rarement sous les feux de l'actualité. Ils nous intéressent ici particulièrement. La Mission Locale de Touraine, partenaire de notre service

¹ Pierre BOURDIEU, « La jeunesse n'est qu'un mot », dans *Questions de sociologie*, Minuit, 1984.

souligne régulièrement leurs difficultés d'insertion et constate un difficile accès à la mobilité difficile réduisant leur potentiel d'insertion socio professionnelle. Difficilement repérables, éloignés des services sociaux traditionnels, choisissant un territoire limité de solidarité ou de survie, ils sont souvent oubliés par l'action publique locale et nationale.

Pour mieux analyser la problématique de ces publics, nous utiliserons la littérature citée en bibliographie² puis :

- des données issues du recensement de la population de 1999 qui viendront alimenter la comparaison de trois approches territoriales (Urbaine, semi urbaine et rurale),
- des éléments quantitatifs et qualitatifs extraits des dossiers de suivi des 643 jeunes accueillis au service logement pendant l'année 2003,
- des données recueillies par plusieurs enquêtes réalisées en partenariat au cours de l'année 2002 afin d'alimenter une étude sur le logement des apprentis en Indre et Loire,
- le contenu d'entretiens réalisés auprès de travailleurs sociaux intervenant en zone rurale,
- les résultats d'une enquête réalisée par la Mission Locale de Dordogne auprès de jeunes habitant sur des territoires ruraux.

1.1. L'insertion socioprofessionnelle : des parcours vers la vie adulte transformés.

1.1.1. La jeunesse : contours et essai de définition.

De qui et de quoi parlons nous quand nous utilisons le terme de jeunesse ?

Faisons un détour par le dictionnaire, nous trouvons deux définitions qui semblent rapidement opératoires : « *Ce qui est jeune, c'est ce qui est nouveau* » et « *Ce qui n'a pas encore les qualités de la maturité* »³. En effet, s'il n'est plus un enfant, le jeune est encore « nouveau » dans l'univers des adultes, sans posséder tous les attributs de ce nouveau statut, et en particulier ceux qui permettent d'être véritablement autonome.

² La littérature spécifique concernant les jeunes en milieu rural est très faible et peu actualisée.

³ Petit Larousse illustré.

Pourtant le concept relativement récent de « jeunesse » fait l'objet de débats et analyses aussi vastes que la rapidité de son évolution. Pour le sociologue Olivier GALLAND « *la jeunesse est plus un passage entre des âges qu'un âge en tant que tel* »⁴. C'est cette définition que nous retiendrons sachant que nous assistons actuellement à une redéfinition de cette période par une extension de ses frontières, significative d'un allongement des transitions vers le statut adulte.

Si les causes de l'allongement de ce processus sont en majeure partie externe à la jeunesse elle-même et se situent davantage dans la fragilisation et la précarisation de l'ensemble de cette classe d'âge, nous identifions de grandes diversités. D'autre part, le concept de « jeunesse » est loin de représenter un groupe sociologique homogène. Ainsi la diversité de destins devient de plus en plus marquée entre les jeunes et le premier élément de distinction concerne le degré de certification scolaire⁵.

1.1.1.1. Représentations de la jeunesse.

Dans les sociétés traditionnelles, la jeunesse n'a pas d'existence sociale. Les individus passent directement du statut d'enfant au statut d'adulte, passage souvent organisé autour de rites d'initiation. Dans notre société, la jeunesse commencera à prendre une valeur nouvelle, en tant que phase individualisée de la vie, au moment des Lumières par la reconnaissance d'une place nouvelle faite à l'individu et à l'éducation. La psychologie prolongera ce mouvement d'idées en proposant une investigation scientifique de la personnalité adolescente. C'est durant la période de l'entre-deux guerre que se construit la première représentation moderne de la jeunesse. Pour la jeunesse populaire, la fin de scolarité est précoce (13 ou 14 ans) et durant la période qui précède le service militaire pour les hommes (vers 20 ans), le jeune demeure sous la dépendance et le contrôle de ses parents : son statut lui confère certaines libertés, celle de « s'amuser », mais il remettra sa paie à ses parents, ou, en milieu paysan, remplacera le domestique à la ferme. En cette période, les rôles dévolus à la jeunesse sont acceptés car ils sont explicitement et clairement transitoires, la fin du service militaire pour les hommes mettant fin à cet état de dépendance. Après la seconde guerre mondiale, avec le développement industriel et urbain, la notion d'inadaptation sociale commence à apparaître et les difficultés grandissantes que rencontreront les jeunes pour entrer dans la vie professionnelle et s'y stabiliser auront des

⁴ GALLAND, Olivier, Sociologie de la jeunesse, Paris, Armand Collin, p.159.

⁵ Plus un jeune est diplômé moins il est touché par le chômage : en 1999, 11% des jeunes actifs diplômés du supérieur sont sans emploi contre 35% des jeunes actifs sans diplôme. (Source : INSEE. Enquêtes Emploi).

conséquences importantes sur le modèle populaire d'entrée dans la vie adulte. Le modèle synchronique qui s'était progressivement imposé, qui voyait se succéder rapidement fin des études, service militaire, début de la vie professionnelle et mariage est remis en cause.

Actuellement, pour réaliser leur projet de vie, prendre leur autonomie, construire leur vie d'adulte et participer au bien commun, les jeunes ont à organiser trois types de trajectoires ; résidentielle, d'insertion professionnelle et de vies relationnelles. Ces trois types de trajectoires ne forment plus un ensemble homogène même si les interactions entre elles sont toujours déterminantes et se conditionnent l'une l'autre.

Si maintenant les jeunes souhaitent mener un projet, ils le pensent sur une durée déterminée, selon le mode de l'expérimentation en pensant à l'incertitude du lendemain. Ils savent qu'ils devront changer d'orientation, de métier, d'emploi, de logement...sans doute plusieurs fois.

1.1.1.2. La jeunesse : Une tranche d'âge en mutation, les 15/29 ans.

Au 1^{er} janvier 1997, la France métropolitaine compte 12,2 millions d'hommes et de femmes âgés de 15 à 29 ans. Ils représentent un peu plus du quart (26%) de la population des 15 ans et plus. Pendant longtemps la classe d'âge retenue par les statisticiens pour regrouper la jeunesse se situait dans un intervalle de 15 à 24 ans. L'évolution des modes de vie et des comportements d'activité repousse toujours plus tardivement l'accès aux attributs définissant l'âge adulte. C'est ainsi que la catégorisation statistique actuelle servant à analyser et comprendre la jeunesse a adjoint à la classe d'âge traditionnelle, la classe quinquennale immédiatement supérieure et traite désormais des 15 à 29 ans. Analysée spécifiquement par l'INSEE⁶, c'est cette tranche d'âge que nous utiliserons tout au long de ce mémoire pour les observations sur la jeunesse.

1.1.1.3. Si nous parlions « des jeunesses ».

Aborder la question de la « jeunesse » revient à parler « des jeunesses » même si, au regard de l'insertion, les jeunes forment un groupe à risques au sens où ils sont massivement victimes des tensions créées sur le marché du travail par la pénurie d'emploi⁷. Toutefois, les jeunes ne peuvent pas être considérés comme un groupe homogène et ils

⁶ Lors de l'édition de son ouvrage « Les Jeunes » en 2000, L'INSEE classe la jeunesse entre 15 et 29 ans alors qu'elle était habituellement représentée jusqu'à 24 ans.

⁷ En 1999, le taux de chômage des 15-29 ans représentait 23% de cette classe d'âge. Il était de 10% pour les 30-49 ans. (Source : Enquêtes emploi INSEE 1999)

n'aborderont pas cette phase de transition vers la vie adulte dans les mêmes conditions. Parmi les facteurs principaux de distinctions, nous retrouvons le niveau de formation, l'origine sociale et le soutien familial. Ces différents éléments génèrent parfois des effets cumulatifs. Le niveau de formation est l'élément essentiel pour accéder à l'emploi. La qualification en est le sésame le plus précieux. Mais si l'extension de l'accès à la terminale s'est accompagnée d'un mouvement de démocratisation, il n'en demeure pas moins que les jeunes sortant du système scolaire les moins souvent diplômés sont des enfants d'employés et d'ouvriers non qualifiés et à l'opposé dans un groupe numériquement comparable les enfants de chefs d'entreprise, de professions libérales, de scientifiques, ingénieurs, cadres, professeurs et instituteurs sortent du système scolaire les plus diplômés. Ainsi suivant l'origine sociale la part des jeunes non diplômés qui sortent de l'école varie de 31% à 6%.⁸

Nous assistons à un mouvement de diversification des parcours qui opposent plusieurs catégories de jeunes plutôt qu'ils ne les rassemblent. « *Comment parler d'un sort moyen entre les jeunes qui auront bénéficié de plus de vingt années d'études, largement supportée par l'allocation publique, et ceux qui n'auront effectué qu'une dizaine d'années de formation pas toujours sanctionnée par un diplôme* » questionne le Commissariat Général du Plan, dans son rapport⁹, « Jeunesse, le devoir d'avenir ».

1.1.2. Des parcours de l'école à l'emploi allongés rythmés par l'expérimentation.

1.1.2.1. Allongement de la durée d'accès au stade d'entrée dans la vie adulte.

L'entrée dans la vie adulte est représentée le plus souvent par les sociologues comme l'accès à l'indépendance professionnelle, résidentielle et affective. Trois attributs symbolisent donc le franchissement de cette étape ; un emploi stable, un logement à sa charge et le début d'une vie commune en couple. Cette définition est utilisée par Olivier GALLAND et sert de base à des travaux de recherche de l'INSEE¹⁰.

Dans différents travaux d'enquêtes¹¹ menés auprès de jeunes de 26 à 29 ans interrogés en 1992 et ceux du même âge interrogés en 1997, Olivier GALLAND révèle une indépendance

⁸ Source : Portrait Social « Les Jeunes ». INSEE 2000.

⁹ Dans COMMISSARIAT GENERAL DU PLAN. *Jeunesse, le devoir d'avenir*. Rapport de la commission. Paris : Mars 2001.

¹⁰ Entrer dans la vie adulte : des étapes toujours plus tardives mais resserrées. Dans Economie et statistiques. INSEE. N° 337-338, 2000. pp. 13-36.

¹¹ Sources : enquête Jeunes, 1992 et enquête Jeunes et carrières, 1997, INSEE.

de plus en plus tardive pour tous les jeunes. « *La possibilité d'être privé des trois attributs de l'indépendance avant 23 ans augmente régulièrement de génération en génération* », Il constate dans cette même étude qu'entre ces deux groupes étudiés, l'âge médian de départ de chez les parents (20,9 et 21,1 ans) et de formation d'un premier couple (23,2 et 23,4 ans) ont peu variés, tandis que les jeunes accèdent plus tard à l'indépendance économique (21,8 et 23,3 ans) et à un premier logement indépendant (21,9 et 22,5 ans).

1.1.2.2. Des parcours d'accès à l'emploi : du linéaire au saccadé.

La stabilisation professionnelle pour les jeunes n'est plus vécue comme un évènement, elle est désormais l'aboutissement d'un long processus. L'âge médian d'accès au C.D.I est aujourd'hui de 23,3 ans et le chemin pour arriver à cette stabilité est de plus en plus important. Entre le moment où ils quittent l'école et celui où ils ont un travail durable, une période longue s'étire. *Pour certains, cette transition peut prendre plus de cinq ans, voire aller jusqu'à dix ans* indique Chantal Nicole DRANCOURT¹². La moitié des jeunes sortants du système scolaire connaît 4 à 5 situations en 5 ans et ceci, quelque soit le diplôme. Le parcours des débutants se construit par tâtonnements successifs et les jeunes sont particulièrement concernés par les formes précaires d'emploi : le taux d'emploi temporaire est ainsi cinq fois plus élevé pour l'ensemble des 15-29 ans que pour le reste des adultes.¹³ La précarisation des parcours est repérée en étudiant les emplois atypiques (contrat à durée déterminé, intérimaires, stages, contrats aidés) dont le nombre a plus que triplé entre 1983 et 1998¹⁴. En 1982, 8% des jeunes actifs occupés sont en emploi atypique, en 1994, cette proportion s'élève à plus de 18%.¹⁵

Pour les plus « outillés » d'entre eux ce mode de déroulement séquentiel sera vécu comme une chance et sera plus limité dans le temps. Pour les autres, ce parcours est vécu comme chaotique et marqué par l'incertitude, l'insécurité, la précarité.

¹² Accéder à un emploi. Entretien avec Chantal Nicole DRANCOURT, sociologue au C.N.R.S. Revue Projet. N°251. Septembre 1997. p 20 – 30

¹³ Sources : INSEE, enquêtes sur l'emploi 1992, 1996, 2000, Avis du Conseil Economique et Social adopté le 28 mars 2001. « Familles et insertion économique et sociale des adultes de 18 à 25 ans.

¹⁴ Bloch L. et Estrade M. « Les formes particulières d'emploi en France : Un marchepied pour les emplois stables ? » France, Portrait Social, 1998-1999, INSEE, pp. 123-139.

¹⁵ Moncel. N et Rose J. « Spécificités et déterminants de l'emploi des jeunes de 18 à 25 ans et de 26 à 29 ans » Economie et statistiques, n° 283-284, pp.53-66.

Certains jeunes connaissent désormais des itinéraires de primo insertion très chaotiques où les situations précaires se succèdent tels les cas de ces deux jeunes, accueillis dans notre service en 2002 pour lesquels nous pouvons reprendre avec finesse une histoire de vie relativement courte mais déjà rythmée par de multiples étapes.

Alexandre est né en 1978. Après une scolarité difficile passée chez ses parents dans un village d'Eure et Loire, il engage en 1996 et pour une période de 18 mois des stages d'insertion dont la grande majorité se situeront à Chartres. Il alterne donc hébergement chez ses parents et chez des membres de sa famille qui lui demanderont, pour des raisons de forte promiscuité de quitter leur domicile en 1998. Profitant de cette rupture, il engagera un apprentissage en restauration et sera logé pendant tout son contrat chez l'employeur à Toulouse. Fin 2000, demandeur d'emploi, il sera accueilli à Tours chez d'autres membres de sa famille. Il s'adresse au service en novembre 2001 pour débiter une formation qualifiante un mois plus tard et profite de ce nouveau statut pour envisager de prendre son autonomie. Nous l'accueillerons pendant 6 mois dans un logement en sous-location qui lui permettra d'accéder dès son premier contrat de travail à un logement social.

Parcours parcellé mais réussi, bénéficiant de solidarités familiales, Alexandre a pu dans des conditions moyennes articuler et trouver des solutions de logements à ses différentes phases d'insertion professionnelle.

Il en va tout autrement pour Iva. Originnaire de la Réunion, elle arrive pour la première fois à 18 ans en métropole pour suivre une formation qualifiante. Elle est hébergée dans un Foyer de Jeunes Travailleurs de Tours. Mais l'orientation est ratée. Trois mois plus tard, elle est contrainte de stopper sa formation et part loger dans la famille d'un ami à Bourges pendant quelques temps. La cohabitation familio-conjugale sera de courte durée et elle repartira fin 1998 à la Réunion. Elle n'y restera qu'un court séjour et reviendra à Tours sur les conseils d'une amie et avec une proposition d'emploi aidé (contrat C.E.S d'un an qui ne sera pas renouvelé). Locataire pendant ce contrat, elle quittera le logement ne pouvant plus faire face à ses obligations. Commencera alors une longue période d'errance alternant accueils amicaux et foyers de nuit. Elle sera orientée par une assistante sociale vers notre service. Accueillie en sous-location, elle repartira deux mois plus tard à la Réunion.

1.1.2.3. La mobilité : un élément essentiel pour construire son parcours.

Le développement de phases d'expérimentation dans les différentes trajectoires d'accès au monde adulte nécessite la prise en compte et l'acceptation de mobilités géographiques de

plus en plus fréquentes pour ne pas rompre les dynamiques d'insertion. L'exigence de la mobilité, variable suivant les réalités territoriales, va se retrouver incontournable pour des jeunes issus de territoires à faible réalité économique ou disposant d'une offre de formations très limitées.

1.1.3. Un report de l'autonomie résidentielle malgré un âge de décohabitation stable.

1.1.3.1. Le départ de chez les parents : Un va et vient renouvelé.

Depuis le début des années 80, l'allongement des études et la précarité professionnelle des jeunes retardent le moment où ils peuvent s'installer dans un logement payé par eux-mêmes ou leur conjoint. La moitié des femmes nées entre 1968 et 1972 ont accédé à l'autonomie résidentielle à 21,9 ans ou avant, et la moitié des hommes à 23,9 ans ou avant. Les femmes nées dix ans plus tôt y étaient déjà parvenues à 19,8 ans et les hommes à 21,9 ans¹⁶. Cependant, le report de l'autonomie résidentielle ne s'est accompagné que d'un report très modéré du départ de chez les parents. L'âge du départ du domicile familial est stable depuis le début des années 90, la décohabitation familiale et accès à l'autonomie résidentielle sont de plus en plus souvent des phénomènes dissociés.

Pour Catherine VILLENEUVE-GOKALP¹⁷, l'écart entre l'âge médian du départ de chez les parents et l'accès à l'indépendance résidentielle (installation dans un logement non payé par les parents) est de 1,9 années pour les hommes et de 1,4 années pour les femmes. Cet écart a fortement progressé entre 1997 et 1992. Dans le cas de départ aidé par les parents cet écart évolue, puisqu'il avoisine 5 ans pour les hommes et 4 ans pour les femmes. Le départ de chez les parents, étape symbolique majeure dans l'accès à l'autonomie relève donc d'un processus complexe : « certains partent progressivement en commençant par s'absenter quelques jours toutes les semaines (12%), où en revenant tous les week-end (16%) d'autres partent plus longtemps, mais reviennent durablement en fin de formation ou d'étude (16%) en attente d'un emploi où lorsque vivre seul est devenu trop difficile ».

¹⁶ *Les jeunes*. Paris : I.N.S.E.E, 2000. 173 p. Collection Contours et Caractères.

¹⁷ Catherine Villeneuve-Gokalp appartient à l'Institut National d'Etudes Démographiques. Elle a publié une contribution dans *Economie et statistiques* n° 337-338. Paris : INSEE, 2000. « Les jeunes partent toujours au même âge de chez leur parents ».

1.1.3.2. La place du soutien familial dans les décohabitations.

Lorsque les jeunes ne vivent plus chez leurs parents, l'implication financière des familles est forte. Le soutien des parents et grands parents envers la jeune génération s'est considérablement accru au cours des dernières décennies.

La baisse des salaires d'entrée dans la vie active, la précarité des parcours d'insertion génèrent une baisse du niveau de vie des jeunes. En 1979, en moyenne, un jeune ménage dont la personne de référence était âgée de moins de 25 ans disposait d'un revenu de 10375 € par unité de consommation. Il n'était plus que de 7750 € en 1994¹⁸. De plus, d'après Marie-Thérèse JOIN-LAMBERT, la conjugaison d'un ensemble de facteurs (faible taux d'activité, taux de chômage élevé, salaire faible, indemnisation du chômage faible ou inexistante, absence d'accès au R.M.I) se traduit par un taux de pauvreté des jeunes particulièrement élevé : 20% des ménages dont la personne de référence a moins de 25 ans se trouvaient au-dessous du seuil de pauvreté en 1996, contre 8,5% environ en 1979, et un peu plus de 5% en 1970¹⁹.

Les aides familiales viennent donc soutenir l'entrée dans la vie active. Parmi les ménages de 19 à 24 ans, les deux tiers bénéficient d'une aide régulière (versement monétaire, participation au financement du loyer, prise en charge des dépenses alimentaires) et 85% reçoivent une aide occasionnelle sous forme de cadeaux, d'aide à l'achat du véhicule, de vêtements.²⁰ Ces aides régulières et occasionnelles de la famille représentent entre 10 et 15 % des ressources des jeunes ménages non étudiants. Elles dépassent 65% des ressources des jeunes continuant leur scolarité. Elles révèlent également de grandes disparités et inégalités sociales en facilitant la mobilité formative ou professionnelle et en permettant une décohabitation précoce pour les jeunes dont les familles peuvent soutenir financièrement les démarches engagées. Nous avons constaté au sein du service « Portes et Clefs » l'importance de ces disparités qui pénalisent fortement l'accès au logement de jeunes ménages issus de familles pauvres. A partir des données statistiques des accueils réalisés en 2003²¹, nous identifions une relation étroite entre le niveau de formation et la possibilité de garantie familiale. Ils sont 53% de jeunes de niveau 2, 45% au niveau 3, 32% au niveau 4, et plus que 20% au niveau 5 à pouvoir disposer d'une garantie familiale pour accéder à un

¹⁸ Baudelot. C, Avoir 30 ans en 1968 et en 1998.

¹⁹ Avis du Conseil Economique et Social adopté le 28 mars 2001. « Familles et insertion économique et sociale des adultes de 18 à 25 ans.

²⁰ Source INSEE. Enquête jeunes et carrières 1997.

²¹ Source « C.L.L.A.J ». Accueils 2003. Réalisé auprès de 650 personnes ayant bénéficié d'un entretien diagnostique.

logement. Pour Michel GLAUDE, directeur des statistiques démographiques et sociales à l'INSEE, les relations familiales et sociales forment une sorte de capital qui se cumule avec les autres formes de capital et viennent renforcer les inégalités²².

1.1.3.3. Favoriser l'autonomie des jeunes : des politiques publiques hésitantes.

Le travail de la commission du Commissariat général du plan qui a donné lieu au rapport intitulé « Jeunesse, le devoir d'avenir » est parti du constat que les aides des politiques publiques à destination de la jeunesse étaient en constante progression alors que la situation des jeunes n'avait jamais été aussi critique. Le rapport insiste sur le fait que cette catégorie est largement le produit d'une construction des pouvoirs publics et que les différents dispositifs ont contribué à créer une certaine représentation de la jeunesse perçue comme source de problèmes. Il faut dire que la jeunesse est difficilement prise en compte globalement au sein des politiques publiques et que les aspects spécifiques à cette tranche d'âge renvoient régulièrement à une certaine stigmatisation, voire exclusion (le cas du RMI en particulier). De fait sur les aspects des ressources et des droits fondamentaux, les politiques publiques hésitent entre autonomie et familiarisation et toutes les études et travaux menés entre 2000 et 2002 sur la question de l'insertion des jeunes adultes ne permettent pas d'aboutir aujourd'hui à un véritable dispositif global de solvabilisation de la jeunesse.

1.2. Les jeunes défavorisés en milieu rural : Un cumul de difficultés pour envisager la mobilité.

Avant d'analyser les publics, il nous faut définir l'espace. La question des découpages territoriaux est cruciale dès que l'on s'intéresse au monde rural. Il me semble facile de convenir que nous rencontrerons aisément des différences entre des jeunes qui habitent sur une commune proche d'un pôle urbain ou sous influence urbaine, ceux des pôles ruraux qui vivent dans des petites unités urbaines offrant 2000 à 5000 emplois, à la périphérie de ces pôles ou encore les jeunes issus du rural isolé qui représente un tiers du territoire et 10% de la population française²³. Sur les 13 millions de personnes qui résident dans l'espace à dominante rurale, 5 millions d'habitants vivent dans une commune rurale ou une unité urbaine sous faible influence urbaine, 3 millions dans les pôles ruraux et leur périphérie et 5

²² Avis du Conseil Economique et Social adopté le 28 mars 2001. « Familles et insertion économique et sociale des adultes de 18 à 25 ans.

²³ Cette caractérisation de l'espace à dominante rurale est proposée par l'INSEE et l'INRA.

millions dans le rural isolé²⁴. Aujourd'hui, en France, d'après l'INSEE, un quart des jeunes habite dans l'espace à dominante rurale.

En Indre et Loire, une bipolarisation équilibrée existe entre l'agglomération Tourangelle et le reste du département que nous pouvons considérer intégralement comme un espace à dominante rurale. Si le département vient récemment de franchir les 560 000 habitants, le pôle urbain de Tours en détient à lui seul près de 300 000. J'utiliserai pour décrire le département le découpage par pays²⁵, territoire issus des lois sur l'aménagement du territoire et mis en place depuis quelques années en Région Centre. (Carte en annexe page 82)

Le pays du Chinonais atteint près de 72 000 habitants : Il rassemble de nombreuses communes sans qu'aucune d'elles ne concentre une proportion très importante d'habitants. Il compte deux pôles ruraux, Chinon et Beaumont en Véron qui exercent une certaine attraction sur l'espace environnant. Le pays est à forte dominante rurale. Il compte moins de 8% d'urbains parmi les habitants. Au cours de la dernière décennie, le pays du Chinonais a connu une légère augmentation de la population. Il est composé de 81 communes regroupées en 8 communautés de communes. L'indice de jeunesse est de 0,90²⁶.

Le pays du Nord Ouest de la Touraine représente 37 000 habitants : Sa population est peu concentrée. Langeais, commune la plus peuplée, ne représente qu'un dixième de la population. Son positionnement aux franges de l'agglomération Tourangelle en fait un pays essentiellement périurbain. Près de 60% de sa population habite des communes de la ceinture périurbaine de l'agglomération de Tours. La dynamique démographique est très favorable au pays. Il bénéficie d'une évolution de population importante (7,8% 1990-1999) notamment dans les communes les plus proches de l'agglomération tourangelle. Il est composé de 43 communes regroupées au sein de 3 communautés de communes. L'indice de jeunesse est de 1,15.

Le pays de Loches Touraine du sud atteint près de 49 000 habitants : Il est composé de nombreuses communes relativement peu peuplées. Il s'étend sur un vaste territoire de sorte

²⁴ Source : INSEE, « Les campagnes et leurs villes ».

²⁵ Les Pays sont des découpages administratifs territoriaux issus des Lois sur l'aménagement du territoire. Ils s'inscrivent dans des politiques de développement appuyées sur les contrats conclus entre la Région et l'Etat.

²⁶ L'indice de jeunesse est un ratio calculé en comparant la population des moins de 20 ans avec les plus de 60 ans.

que sa densité est faible. Le pays ne compte que 11 % d'urbains parmi ses habitants, ceux-ci résident aux franges de l'aire urbaine de Tours. La majorité de la population réside donc dans un espace à dominante rurale. Le pays est constitué des deux pôles ruraux, Loches et Descartes qui représentent près d'un tiers de la population. Depuis plusieurs décennies, le pays voit sa population diminuer mais cette tendance tend à se réduire. La situation n'est pas homogène sur le territoire et la frange urbaine enregistre une sensible progression démographique. Le pays est composé de 67 communes regroupées au sein de 4 communautés de communes. L'indice de jeunesse est de 0,74.

Avec plus de 83 000 habitants, le pays Loire Touraine est l'un des plus peuplé de la région : Il regroupe plusieurs communes de taille relativement importante. (Amboise, Château Renault, Montlouis sur Loire, Bléré). C'est un pays urbain où 84% de la population habite l'une des deux agglomérations (Amboise, Tours). Il s'étend malgré tout sur un espace rural au nord et au sud. L'unité urbaine d'Amboise est la plus peuplée et représente près de 20% de la population du pays. Sa population a régulièrement et fortement progressé lors des décennies précédentes. Malgré un ralentissement, la progression démographique est très générale. Le pays est composé de 53 communes regroupées au sein de 4 communautés de communes. L'indice de jeunesse est de 1,13.

Dans ce mémoire, nous nous intéresserons plus spécifiquement aux jeunes situées en périphérie de petits pôles ruraux et en rural isolé et donc à ceux pour qui la mobilité géographique est un élément incontournable afin d'accéder à un potentiel d'emplois important ou à une offre de formation. Nous réaliserons une observation spécifique des jeunes habitants le Pays du Sud Lochois et du Pays Loire nature.

1.2.1. Les freins culturels et les réticences à la mobilité des jeunes ruraux

1.2.1.1. Des phénomènes de grande précarité souvent masqués.

Bien qu'ayant toujours eu ses laissés-pour-compte, le monde rural a sauvé longtemps l'image d'une société à échelle humaine où la solidarité familiale et communautaire était en mesure de pallier spontanément aux situations de détresse les plus criantes. En réalité, l'exode vers la ville servait le plus souvent d'exutoire, et le chômage a rendu évidente l'existence d'un phénomène d'exclusion en milieu rural dont les jeunes ont été les premières victimes. La mutation de l'agriculture, après avoir considérablement réduit le nombre de ses actifs, a débouché sur une crise de la production entraînant une brutale paupérisation d'une fraction croissante des exploitants, tandis que la plupart des bassins d'emplois industriels

implantés en milieu rural connaissent les conséquences des restructurations et délocalisations. Dans le même temps, le milieu rural a vu revenir une partie de ses jeunes partis à la ville pour trouver du travail, faute d'en trouver ou après l'avoir perdu, ils se sont repliés en territoire connu, avec l'espoir de conditions de survie plus humaines. Des handicaps spécifiques au milieu rural, (enclavement, faiblesse du tissu industriel et des qualifications) sont venus aggraver le problème transformant des situations de chômage en processus d'exclusion durable. Par ailleurs, il se développe des formes de transposition de problèmes d'origine citadine en direction du milieu rural, un nombre significatif de personnes ou de familles en difficulté quitte la ville pour tenter de trouver à la campagne des conditions de survie plus favorables.

Mais le monde rural connaît de fortes solidarités et parfois des schémas d'économies de survie. La saisonnalité offre des périodes d'emploi temporaires certes, mais régulières et peuvent constituer sur certains territoires à production multiple un salaire d'appoint complété par les ASSEDIC (En Indre et Loire, le Chinonais est un territoire où l'alternance des travaux de saison offre des activités une bonne partie de l'année avec viticulture, pommes, asperges). Mais « *Il n'est pas rare* » indique la Directrice du C.I.A.S de Loches, « *que des situations de jeunes en précarité extrême se révèlent lors d'incidents familiaux et de décès* ». « *Dans ces moments, nous découvrons la situation, jusqu'alors complètement ignorée et le travail d'accompagnement à réaliser est phénoménal* ». Un avis très proche est exprimé par un conseiller Emploi Formation à la Mission Locale qui intervient en zone rurale sur le Pays Loire Nature : « *Je rencontre des jeunes d'une vingtaine d'année, repérés par aucun travailleur social, ayant quitté l'école tôt et n'ayant rien engagé depuis. Rien d'étonnant que 24% des jeunes demandeurs d'emploi de 25 ans sur le pays ait un niveau scolaire inférieur au 5bis* ²⁷ ». Le taux national étant de 18% à la date du dernier recensement de la population.

1.2.1.2. Un choix territorial de survie conjugué à une réserve envers le monde urbain.

Une étude réalisée par l'I.N.J.E.P en 1994 montre un faible attachement des jeunes au rural en tant que tel, 50% des jeunes ruraux souhaitent vivre en milieu rural plus tard mais l'attachement sentimental à la localité est plus fort que pour les jeunes urbains. Toutefois certains développent une véritable stratégie de maintien sur le territoire. Ainsi des jeunes choisissent, au cours de leur scolarité des filières permettant de rester au pays, même si elles ne correspondent pas aux intérêts personnels mais répondent à la seule opportunité locale. La D.A.T.A.R en étudiant les phénomènes d'exclusions en milieu rural montre que de

²⁷ Source : ANPE Février 2004. Selon les mêmes sources, au niveau du Pays Loire Nature 54% des jeunes demandeurs d'emploi de moins de 26 ans avait un niveau inférieur ou égal au C.A.P.

nombreux jeunes refusent de partir, ne serait-ce que temporairement, pour des formations, des stages, voire des emplois. Les justifications sont multiples et s'appuient sur des phénomènes spatiaux (éloignement, perte de chemin), de sécurité (vol). Cette analyse est corroborée localement par plusieurs acteurs du pays Loire Nature au sein d'un audit territorial réalisé pour la Mission Locale et le Pays²⁸ : « *Certains pensent que le problème de mobilité ne concerne pas que les difficultés de locomotion mais qu'il cache des questions plus complexes qui relèvent des attaches culturelles et familiales. Les jeunes ne veulent pas aller à Tours car la ville les effraie. Ces représentations sont aussi véhiculées par les adultes pour lesquels la ville est notamment synonyme d'insécurité.* » Analyses similaires entre la DATAR en 1994 et le cabinet DELTA chargé de l'audit en Loire Nature en 2003. La place des parents est importante et les jeunes originaires de milieu rural sont parfois protégés voire « cocoonés » par leurs parents. L'attache familiale est ressentie par les conseillers de la Mission Locale comme un frein à la mobilité et à l'acceptation par les jeunes des mesures de formation proposées.

Il existe donc un véritable obstacle psychologique, culturel familial et social au départ des jeunes. Ceux qui n'arrivent pas à le franchir, resteraient au pays et développeraient des comportements de frilosité voire de vague déprime, de repli sur soi ou sur le microcosme de la famille, du village et des amis. Ils se positionnent en attente des mesures proposées, dans l'espoir de dénicher enfin le CDI local, voire en attendant le RMI. Un conseiller emploi formation à la mission Locale nous précise : « *Il y a en ville, les jeunes qui font chauffer le bitume, en zone rurale, c'est le zinc du bistrot qui chauffe, les jeunes s'y retrouvent, passent le temps et errent indéfiniment* ».

Toutefois nous pouvons nous demander si cette absence de mobilité ne présente pas parfois quelques avantages pour certains jeunes dans la mesure où le milieu rural continuerait d'exercer à leur égard une véritable fonction protectrice.

Les choix de maintien sur le territoire s'expriment aussi par le choix d'habitat. Lors d'une enquête réalisée auprès de jeunes en insertion²⁹, la mission locale du Haut Périgord met en lumière le choix déterminant du type d'habitat par les jeunes en phase d'autonomie résidentielle. Nombreux sont ceux qui recherchent un habitat significatif du monde rural, « maison, bout de terrain » et qui expriment une forte tension entre le souhait de ce type d'habitat et l'éloignement du travail, des services.

²⁸ Synthèse de l'audit des acteurs locaux du pays Loire Nature. Cabinet DELTA. Décembre 2003.

²⁹ Enquête logement réalisée auprès de 100 jeunes de 16 à 30 ans résidant en zone rurale, proche de Nontron et Thiviers. Mission Locale du Haut Périgord.

1.2.1.3. Un éloignement des pôles d'activités.

Une corrélation importante existe entre l'éloignement des pôles d'activités et les difficultés d'accès à l'emploi ou à une formation. Cet élément géographique en lui seul crée des disparités. Dans son rapport sur la famille et l'insertion économique et sociale des jeunes, le Conseil économique et social indique que les disparités géographiques en matière de scolarisation restent également importantes : « *Les disparités géographiques en matière de scolarisation restent fortes entre les régions française... et au sein même des territoires régionaux, des disparités existent entre, d'une part, les zones rurales et les villes, notamment petites et moyennes, éloignées des pôles d'enseignement et de formation, et, d'autre part, les grands centres urbains qui accueillent, à proximité immédiate, une offre riche et diversifiée.* »

1.2.2. Le coût du mobil « homme » ou l'accès aux moyens de la mobilité.

L'étude de la DATAR sur l'exclusion en monde rural démontre à partir d'entretiens réalisés auprès de jeunes en monde rural une certaine réserve exprimée par ceux-ci envers la ville. Cette recherche montre que les éléments constitutifs de ces réserves sont multiples, réunissent des phénomènes d'ordre psychologique et de représentations collectives mais également d'éléments matériels très concrets. Le transport, l'accès au logement, les ressources financières sont autant de barrières à la mobilité et participent à amplifier les réticences des jeunes envers un déplacement même temporaire vers la ville.

1.2.2.1. Les transports.

Envisager la mobilité pose la question de l'accès aux moyens de transport individuels ou collectifs pour les populations rurales. L'existence d'un fort réseau de transport collectif ou la possibilité économique d'accéder rapidement au permis de conduire et à l'achat d'un véhicule facilitera l'entrée en formation ou permettra de décrocher un emploi éloigné du domicile familial. Lors de l'enquête que nous avons menée auprès de 1470 apprentis en Indre et Loire³⁰, nous avons recherché à identifier la réalité de ces déplacements et les

³⁰ *Le logement des apprentis en Indre et Loire*. Etude réalisée en 2001/2002 par le service « Portes et Clefs ». Cette étude visait à éclairer si les difficultés rencontrées par les jeunes apprentis en matière de mobilité et de logement avaient une incidence sur l'offre d'apprentissage non satisfaite sur un territoire. Trois enquêtes ont été successivement réalisées auprès d'apprentis, de futurs apprentis et d'employeurs ayant des difficultés de recrutement.

difficultés qu'ils représentaient pour les jeunes. Les résultats départementaux laissent percevoir des déplacements journaliers importants : s'ils sont 41,7% à effectuer moins de 10 Kms par jour pour se rendre en entreprise, les chiffres montrent qu'ils sont 26% à parcourir entre 10 et 20 Kms, 22,5 % réalisent quotidiennement entre 20 et 50 Kms et près de 10% disent effectuer une distance supérieure à 50 kms.

Mais des disparités territoriales s'expriment, au regard de la faiblesse d'emploi sur certains territoires, ainsi sur le Pays Loire Nature, les déplacements sont nettement supérieurs à la moyenne départementale. Faute de villes économiquement dynamiques, les apprentis sont obligés de s'éloigner davantage de leur domicile. La part des jeunes originaires de ce pays réalisant moins de 10 Kms par jour est de 29% tandis qu'ils sont proportionnellement les plus nombreux (18,5%) du département à effectuer un déplacement aller et retour de plus de 50 kms. Sur ce pays, proportion non négligeable de jeunes emprunte leur scooter ou mobylette, et ceci malgré la distance relativement conséquente des trajets à effectuer chaque jour. Cette locomotion parfois aléatoire de jeunes est considérée par les employeurs interrogés comme un élément important justifiant le non recrutement ou provoquant des difficultés rapides préjudiciables au maintien des jeunes dans l'emploi.

Nous percevons bien ici, combien les difficultés liées à la faiblesse des moyens collectifs ou l'absence de moyens de déplacements sécurisés peut être de nature à faire obstacle à un projet de formation voire d'emploi.

1.2.2.2. Chercher et trouver un logement sur le territoire d'arrivée : Une démarche complexe.

Accéder à un logement sur le territoire d'arrivée est également une possibilité. Mais les jeunes et leur famille y sont peu préparés, d'autant plus que l'urgence fait souvent partie des paramètres du problème. Trois éléments majeurs vont souvent faire obstacle ou rendre difficile l'accès au logement. Le phénomène de primo accédant au logement, la faiblesse conjuguée parfois à l'instabilité des ressources et la réalité du parc locatif local. Ces éléments ne sont pas spécifiques aux jeunes issus du monde rural, mais nous pouvons considérer au regard de leur réalité spécifique qu'un risque d'amplification des phénomènes est présent.

Pour la plupart d'entre eux, l'accès à un premier logement est une démarche incertaine, d'autant plus sur un territoire peu connu. Rechercher et trouver un logement est une démarche peu transmise dans un contexte familial faiblement habitué à la mobilité. Ainsi pour les jeunes comme pour leur famille, un véritable parcours du combattant commence. Suivant les réalités de tension du marché locatif, la recherche en sera facilitée ou au contraire impossible.

N'hésitant pas à prendre n'importe quoi, les jeunes sont souvent la cible d'offices privées offrant moyennant abonnement, une liste d'offres alléchantes de logements dont la réalité physique s'avère généralement bien décalée de la proposition. Certains saisiront la première occasion quitte à en payer le prix fort ultérieurement. Une enquête nationale sur le logement des jeunes en 1997 révèle que 15% des jeunes sont confrontés à des conditions de logements dégradés ou des coûts de location trop élevés ce qui provoque des situations d'endettement³¹. D'autres abandonneront et préféreront décliner l'offre d'emploi et de formation faute de trouver dans les délais une offre de logement.

La question de la faiblesse et de l'irrégularité des ressources des jeunes est évidemment un problème central au regard des coûts des loyers et des exigences des bailleurs privés et publics. Faute de pouvoir disposer d'un soutien familial apportant une garantie suffisante au bailleur, les chances d'accéder à un logement diminuent fortement. Or l'incertitude financière liée aux parcours d'insertion des jeunes effraie les propriétaires qui exigent de plus en plus des garanties. En janvier 2004, une étude de l'A.N.I.L, sur les conditions d'accès au parc locatif privé révèle une progression des exigences des bailleurs y compris en territoire rural. De 1994 à 2003, le taux du nombre de propriétaires bailleurs exigeant un dépôt de garantie est passé de 85% à 97%. Pour la caution l'évolution est de 25% à 47%. Selon cette même étude, les jeunes sont plus souvent l'objet d'une demande de garantie. Ainsi 68% des jeunes de moins de 25 ans contre 27% des locataires âgés de 45 à 65 ans doivent présenter une garantie privée ou institutionnelle. Les dispositifs pouvant apporter des garanties hésitent à attribuer une aide aux jeunes. Le Loca Pass, géré par les collecteurs du 1% était destiné à apporter un soutien aux jeunes en lien avec l'emploi. Mais sous l'effet des risques, la garantie est de moins en moins accordée. Le Fonds de Solidarité Logement crée dans chaque département apporte également des garanties aux ménages en difficultés mais les jeunes rencontrent des difficultés à y être éligible avant 25 ans, date d'ouverture possible du droit au R.M.I. L'étude de l'A.N.I.L indique que la garantie est assurée à 76% par la famille, 8% par des amis, 13% par le loca pass, 3% par le F.S.L.

L'offre de logements adaptée aux situations de jeunesse sur le territoire d'arrivée constitue également un élément important. Le parc social pourrait jouer un rôle mais il est souvent faible dans les villes considérées comme des pôles ruraux. Quand elles existent, les procédures d'attributions et les listes d'attentes sont incompatibles avec le phénomène de mobilité des jeunes qui nécessite une forte réactivité.

³¹ Conseil Economique et social « Famille et insertion économique et sociale des jeunes de moins de 25 ans »

« La difficulté d'adaptabilité entre la demande de logement des jeunes et l'offre est en partie une question de temporalité. Les jeunes sont mobiles, ils cherchent un logement que pour quelques mois, or très peu d'organismes peuvent aujourd'hui assurer une offre rapidement et pour une courte durée sur le territoire » indique une étude³² réalisée en Décembre 2003 concernant le logement des jeunes travailleurs en Pays Loire Touraine.

Dans le parc privé locatif, il existe un parc social de fait qui joue un rôle très important pour l'accueil de jeunes au sein des villes et des communes rurales importantes car les caractéristiques de ces logements leur sont plus adaptés. 54% des appartements du secteur locatif privé sont en effet des studios et des deux pièces, alors que cette proportion n'est que de 25% dans le parc social où les deux tiers des logements ont trois ou quatre pièces. Mais l'accès au parc privé à un coût important, et ce d'autant que l'impact solvabilisateur des aides au logement s'est dégradé. En outre, l'existence de ce « parc social de fait » est de plus en plus remis en cause, sous l'effet des programmes de rénovation de l'habitat et de la hausse des loyers. Le nombre des logements à très faible loyer a fortement diminué sur une longue période (passant de plus de 3 millions de logements en 1984 à 825 000 en 1996)³³, tout comme on a diminuées d'autres formes d'habitat bon marché que constituaient les meublés et hôtels occupés de façon permanente (qui passent de 379 000 à 271 000 entre les recensements de 1990 et 1999)³⁴. Concernant la tension du marché, les situations sont toutefois très contrastées, des nuances sont liées à la proximité ou non d'une source d'emploi, les phénomènes touristiques, la proximité de pôles urbains.

L'offre spécifique que sont les Foyers de Jeunes Travailleurs dont l'une des missions est d'accueillir des jeunes en mobilité est plutôt centrée sur les grandes villes et les agglomérations. En Indre et Loire, trois F.J.T existent, situés à Tours, Amboise et Chinon. Ils offrent une capacité locale adaptée, y compris sur l'agglomération Tourangelle depuis que l'association a développé une offre éclatée et diffuse sur le territoire. Mais sur les autres villes pôles, Loches, Langeais, Chateaurenault, Château La Vallière aucune offre spécifique n'existe.

³² Centre d'Etudes Supérieures d'Aménagement. « Le logement des jeunes travailleurs en Pays Loire Touraine. Atelier Octobre à Décembre 2003.

³³ Source INSEE. Enquêtes Logements.

³⁴ Source INSEE. R.G.P 1990-1999

1.2.3. Disparités de l'accompagnement et limites du maillage départemental.

1.2.3.1. Une prise en charge globale nécessaire mais complexe.

Des organismes dont la mission est d'accompagner les jeunes vers l'emploi et la formation tels les missions Locales ou la bourse d'apprentissage de la Chambre des Métiers repèrent les difficultés mais considèrent que l'accompagnement à la mobilité ne fait pas partie de leur fonction d'accompagnement ou, et c'est le cas de la Mission Locale, qu'ils ne disposent pas des compétences et de la spécialisation nécessaire à ce type d'intervention. La question de l'ambition du projet au regard des moyens est posée. En effet, dès la création des premiers dispositifs d'accompagnement des jeunes, la notion de prise en charge globale est inscrite. Le rapport de Bertrand SCHARTZ en 1981, initiateur des P.A.I.O et des Missions Locales pose le principe d'un accompagnement global afin de faciliter le processus d'insertion et de limiter le découpage des intervenants auprès des jeunes. Mais accompagner des jeunes dans un processus de mobilité nécessite du temps, des déplacements, une connaissance des territoires d'arrivée du jeune, des réalités et des procédures d'accès au logement. Autant d'éléments spécifiques pour lesquels les conseillers de la Mission locale présents en milieu rural semblent démunis et pour lesquels ils recherchent des intervenants spécialisés. « *Quand j'ai besoin d'orienter un jeune sur Tours, je donne l'adresse de « Portes et Clefs » et je téléphone au service mais si un jeune vient sur Langeais, je passe un temps fou, je connais les offres de formation disponibles mais le logement c'est trop ponctuel* » dit un conseiller de la Mission Locale sur le Pays Loire Nature.

La Bourse d'apprentissage gérée par la Chambre des Métiers assure une mise en relation entre les employeurs et les jeunes en recherche d'emploi. Mais l'intervention s'arrête à cette mise en relation et ce service ne peut développer un service complémentaire d'accompagnement. Parfois certains employeurs logent ou aident le jeune ou la famille à chercher une solution de logement mais cette pratique devient de plus en plus rare ou se limite à une information sommaire n'engageant pas de responsabilité de la part du futur employeur.

1.2.3.2. Un service limité à l'agglomération conjugué à un faible maillage des acteurs.

En Indre et Loire, seule l'agglomération Tourangelle dispose d'un service d'accompagnement permettant aux jeunes de rechercher une solution de logement lors de mobilité ou de décohabitation familiale. Son territoire d'intervention évolutif depuis sa création est passé de la ville de Tours à l'agglomération en 1998.

Ainsi les relais sociaux du département connaissent bien « Portes et Clefs », questionnent et orientent des jeunes désirant venir habiter sur l'agglomération. Les autres mobilités intra départementales ne peuvent être soutenues de la même manière et des jeunes ruraux souhaitant venir sur Loches, Amboise ou Chateaurenault ne pourront disposer d'un accompagnement similaire sur le territoire d'arrivée. Pourtant sur ces localités, certains acteurs, associations, antennes missions locales, mairies disposent d'informations et de connaissances sur les offres de logements mobilisables. Mais ces informations restent difficilement accessibles ce qui fait dire à la directrice de la P.A.I.O de Loches : « *Quand j'ai à orienter un jeune à Chinon, je ne sais pas à qui m'adresser ou plutôt je dois contacter plusieurs organismes, c'est un parcours difficile pour lequel on n'est jamais sûr de trouver un interlocuteur ou plus exactement une solution* ». Ainsi les jeunes se trouvent orientés auprès de plusieurs organismes, souvent à distance ce qui ne facilite pas le lien et l'explicitation de la demande.

Conclusion de la première partie.

S'il est impossible de caractériser les jeunes comme un groupe que nous pourrions délimiter, nous constatons que les jeunes ruraux en 2004 sont peu différents des jeunes urbains. Leur parcours d'insertion socioprofessionnelle est jalonné d'étapes, d'expérimentation et le départ parental est souvent marqué par des phases de va et vient successifs. Ils connaissent les mêmes différenciations sociales et la littérature sociologique, relativement faible les concernant tend à démontrer un rapprochement progressif des comportements avec les jeunes urbains.

Les jeunes qui restent sur les territoires ruraux sont toutefois moins formés, moins diplômés et un nombre plus important peine à s'inscrire dans les dispositifs de formation, à suivre un parcours d'insertion, à accéder à l'emploi. Pour certains quitter le territoire est une aventure complexe voire impossible pour laquelle leur parcours familial et culturel ne les a pas ouverts. La plupart du temps, ils ne disposent pas des moyens de la mobilité résidentielle que sont le soutien économique familial, les relations et les réseaux sociaux.

La fréquente faiblesse des moyens de transport intra départementaux, le coût important des moyens de transport individuels limitent les possibilités de mobilités journalières où les rendent dangereuses et fatigantes pour les plus jeunes, obligés d'utiliser des véhicules à deux roues peu adaptés à tous les temps.

L'accès à un logement sur le territoire d'arrivée relève d'un processus rendu complexe par un manque d'information, une faible connaissance du territoire et des dispositifs, un parc locatif mal adapté et onéreux, des situations d'urgence mal compatibles avec le parc social et des dispositifs publics d'aides peu adaptés aux ressources précaires et surtout instables des jeunes.

Les dispositifs d'accompagnement des jeunes, notamment les missions locales peinent seules à accompagner les jeunes dans ces mobilités. Centrées sur l'emploi et la formation, limitées en moyens d'action, elles manquent de spécialisation et sont confrontées à un faible maillage des acteurs.

Cette première analyse nous permet de dégager plusieurs orientations qui nous permettront de construire notre projet d'intervention départementale :

- La mobilité ne peut s'appréhender que dans le cadre d'un projet et d'un accompagnement global de la personne. Il est préférable que l'accompagnement s'intègre à l'intervention des acteurs déjà présents auprès du ménage.
- Les jeunes et les familles sont souvent désemparées devant une recherche de logement sur un territoire qui n'est pas le leur, notamment en milieu urbain. Il serait nécessaire de construire un réseau d'accompagnement départemental avec des référents locaux en capacité de prendre le relais auprès des personnes.
- Un soutien actif pour permettre la consolidation des aides multiples mobilisables est nécessaire (Fonds d'aide aux jeunes, aides ponctuelle, Fonds de Solidarité logement, 1% logement etc....)
- Le projet se doit d'intégrer la temporalité de la mobilité de la jeunesse. Si il permet le départ, il doit envisager le retour possible sur le territoire.
- L'accompagnement doit être réactif et rapide et apporter un ensemble de réponses au problème de mobilité (information, orientation, accompagnement dans la durée).
- Il doit permettre la création sur les villes dynamiques en terme d'emploi et de formation d'offres de logements à faible loyer et présentant un statut d'occupation souple adaptée à des séjours courts.

Nos dix ans d'expériences sur l'agglomération Tourangelle, nous permettent avec les acteurs des territoires d'élaborer un projet visant à faciliter ces mobilités en répondant à ces principaux critères.

2. 2^{ème} PARTIE : REpondre aux Besoins : Une démarche territorialisée, partenariale autour d'un opérateur animateur.

Introduction de la seconde partie.

Un directeur d'établissement ou de service social ou médico-social doit penser l'intervention sociale dans le cadre d'une interface multiple prenant en compte les besoins des usagers, les orientations des politiques publiques, les acteurs en présence sur le champ social ou sur le territoire. Il doit aider à construire des choix et des stratégies pour mener à bien le projet dans un paysage souvent complexe et parfois en pleine mutation. C'est ce que j'ai à construire quand le Conseil d'Administration de l'association me mandate pour proposer une démarche afin d'améliorer l'accompagnement à la mobilité résidentielle des jeunes du département en lien avec les acteurs mobilisables sur les territoires.

Mais nous ne partons pas de rien. La légitimité de l'action développée par l'association et ses services sera le point de départ de la construction d'un projet d'intervention départemental. L'identification des forces et faiblesses de la structure dans son environnement me semble une démarche essentielle à réaliser. Ici, cette démarche me semble être un préalable à la constitution du partenariat nécessaire ayant la charge d'élaborer le projet.

Cette seconde partie me permettra de construire les orientations stratégiques du projet. Nous le ferons à partir des éléments contextuels identifiés et des intentions portées par l'association gestionnaire dont la sensibilité trouve ses racines dans les fondements de l'éducation populaire. Parmi ces différents éléments, nous nous attarderons sur la dimension partenariale du projet en construction et sur le souhait de mettre en forme un véritable travail en réseau autour du logement des jeunes.

Enfin, si la question de l'habitat renvoie à la politique du logement dont la compétence est actuellement celle de l'Etat et des communes, nous verrons comment la problématique de l'habitat des jeunes peut être appréhendée par les acteurs nouveaux sur ce champ que sont les Conseils Généraux à partir de l'exclusion et les Conseil Régionaux à partir de l'aménagement local et du développement du territoire. Le maillage de différents leviers au sein des politiques du logement, de l'exclusion, de l'insertion suivi par une constitution d'une maîtrise d'ouvrage collective doit nous permettre de constituer les soutiens et ressources nécessaires à l'action.

Du jeu d'acteur, des forces et faiblesses de nos organisations, des intentions associatives je déduirai et proposerai à l'association gestionnaire des choix stratégiques visant la mise en œuvre du projet.

2.2. Un acteur local, initiateur du projet départemental : Le service logement jeunes.

2.1.1 Dix années d'une évolution permanente pour l'habitat des jeunes

2.1.1.1. Une intention associative rencontrant la dynamique de la loi Besson.

Le service logement « Portes et Clefs » est un Comité Local pour le Logement Autonome des Jeunes (C.L.L.A.J). Ces services, initialement portés par les F.J.T ont été progressivement mis en place à partir de 1980 pour faire face aux difficultés de logement rencontrées par les jeunes. Ils ont été institutionnalisés par une circulaire interministérielle du 29 juin 1990 qui précise leur fonctionnement et leur rôle. Aujourd'hui, il existe environ quatre-vingt C.L.L.A.J répartis sur le territoire national.

Constitués sous forme associative, ils regroupent la plupart des acteurs locaux concernés par l'insertion des jeunes et l'habitat (DDASS, DDE, DDJS, CAF, Justice, les collectivités locales, les missions locales, les foyers de jeunes travailleurs, les centres sociaux, les bailleurs sociaux et privés). La vocation des CLLAJ est de faciliter l'insertion des jeunes par le logement. Ils concourent également à la mise en œuvre d'une politique locale concertée de l'habitat des jeunes. L'impulsion des C.L.L.A.J dans années 1990-1995 est l'expression même d'une nouvelle forme d'intervention de l'Etat. Saisissant des expériences naissantes, il prend alors un rôle d'animateur en donnant des orientations générales à l'action, en construisant un tour de table d'acteurs locaux et confiant aux collectivités locales le soin d'apporter les soutiens logistiques et financiers pour la pérennisation de l'action.

L'association qui porte le service logement est une association Tourangelle historiquement reconnue. Elle a créé après la guerre le seul foyer de jeunes travailleurs de Tours et un restaurant social. Elle est issue de l'action catholique (J.O.C). L'association est porteuse de valeurs fortes issues de l'éducation populaire, visant la réponse aux besoins, l'accès à l'autonomie et la prise de responsabilité des individus dans la société. L'instance dirigeante de l'association est composée uniquement d'administrateurs « engagés » et ne laisse pas de place à des représentants institutionnels.

C'est en 1990, à partir du projet de réhabilitation du FJT que l'association s'est posée la question de diversifier son activité au regard des besoins nouveaux des jeunes (précarité, situation de couples, allongement des phases d'insertion...) et de dépasser « ses murs » en se positionnant comme un acteur de la socialisation des jeunes, principalement par l'habitat, sur un territoire. A cette période, elle constituera une Maîtrise d'Ouvrage Collective, réunissant ses partenaires et les principaux acteurs concernés par l'insertion et le logement des jeunes et mettra en débat son rôle, ses missions et ses projets.

Elle rencontre également à cette période, la dynamique issue de la première loi Besson, instituant le droit au logement comme un droit fondamental, et appuiera ses observations et propositions dans le cadre d'une étude sur le logement des jeunes réalisée pour l'élaboration du premier Plan Départemental d'Action pour les Personnes Défavorisées.

En 1994, elle crée le service Portes et Clefs (Budget : 51K€) après un tour de table des principaux partenaires locaux. Trois fonctions principales seront développées ;

- L'accueil, l'information et l'orientation des jeunes en recherche de logement.
- La bourse au logement
- L'observatoire de la demande des jeunes sur l'agglomération.

Très rapidement, le nombre de jeunes accueillis démontrera la pertinence de la mise en place du service. Dès la première année plus de 600 jeunes bénéficieront de l'intervention de « Portes et Clefs ». En 2004, la population accueillie est doublée.

En 1996, après une analyse approfondie des besoins des jeunes sur le territoire (agglomération Tourangelle) et face à une situation de tension du parc locatif, l'association s'inscrit dans le dispositif gouvernemental des logements d'urgence pour développer une offre de logements temporaires visant l'accueil de jeunes en difficulté d'insertion nécessitant un accompagnement social lourd.

En 1997, (Budget : 54 K€) « Portes et Clefs » est inscrit comme une action du Contrat de Ville et développe des permanences décentralisées sur les quartiers prioritaires de l'agglomération.

En 1998, (Budget : 66 K€) une convention de partenariat est conclue entre la Mission Locale de Touraine et l'association « Le Foyer ». Celle-ci confie à « Portes et Clefs » la compétence

logement de la mission locale par l'intervention auprès des publics et la formation des conseillers.

Entre 1999 et 2000 €, l'association se réorganise. Le budget du service passe de 85 K€ à 257 K€. Elle consolide l'ensemble de ses actions habitat (hors FJT) au sein du service Portes et Clefs afin d'améliorer la lisibilité externe de ses actions et le fonctionnement interne.

En 2001/2002, (Budget 2002 : 376 K€) 3Portes et Clefs3 répond à une demande du Conseil Général. Une action est développée dans le cadre des missions de l'aide sociale à l'enfance. Le service accueille des jeunes majeurs pris en charge par le Conseil Général.

2.1.1.2. Un pilotage assuré par une Maîtrise d'Oeuvre Collective.

« Portes et Clefs » présente une spécificité locale : sa forme juridique. Le partenariat d'acteurs qui sous-tend la création et le pilotage de l'action a préféré localement substituer à la forme associative autonome prévue dans la circulaire, le portage d'une association présentant des bases solides pour lancer l'expérimentation. Le Conseil d'Administration réunissant les acteurs locaux a été remplacé par un comité de pilotage composé des services de l'Etat, du Conseil Général, de la Caisse d'Allocations Familiales, de la Communauté d'Agglomération, du F.S.L, d'un collecteur du 1% logement, des organismes H.L.M, de l'Entr'aide Ouvrière (CHRS) et du P.A.C.T d'Indre et Loire. Il se réunit deux fois par an. A ce jour, cette structuration n'a jamais été remise en cause.

2.1.1.3. Des missions : Informer, Orienter. Mobiliser. Accompagner, Animer.

Elles s'inscrivent dans celles confiées aux CLLAJ par la circulaire de 1990, elles sont déclinées localement en fonction des besoins et attentes des principaux financeurs. Nous pouvons les détailler ainsi :

Une fonction d'accueil, d'information et d'orientation qui s'adresse à tous les jeunes en recherche de logement. Elle doit permettre de donner aux jeunes tous les éléments qui vont favoriser leurs propres recherches (diagnostic de situation, connaissance du marché, de la réglementation du logement, des coûts et du budget nécessaire etc....). L'intervention des professionnels s'appuie sur des entretiens individuels et des interventions collectives (Atelier collectif de recherche de logement, intervention lors de stages de formation etc....)

Une fonction d'accompagnement vers le logement qui s'adresse aux publics en difficulté et se concrétise par un processus d'accompagnement contractualisé avec les personnes.

Une fonction de mobilisation de logements à destination des jeunes. Elle s'appuie sur des relations importantes avec le secteur locatif public (OPAC, services logement des mairies...) et la gestion d'une bourse aux logements permettant de mettre en relation des propriétaires privés et des futurs jeunes locataires.

La gestion d'une gamme de logements qui permet de répondre aux besoins de publics différents et à des étapes différenciées des parcours résidentiels des jeunes. Ce parc composé actuellement de 40 logements est réparti ainsi :

- des logements temporaires permettant d'accueillir pour des durées courtes des jeunes en difficulté.
- des logements en sous location appartenant à des bailleurs publics ou privés, mobilisés au cas par cas, et prévoyant en règle générale un glissement de bail au profit du ménage accueilli.
- des logements permettant d'accueillir des jeunes confiés par l'Aide Sociale à l'Enfance (Conseil Général) et qui bénéficient d'un contrat jeune majeur.

Une fonction d'accompagnement pour les ménages accueillis dans le parc de logements géré par le service. Cet accompagnement est gradué en fonction de la situation et les besoins des personnes, il progresse de la « veille » à l'accompagnement social global.

Une fonction de mobilisation et d'animation du partenariat sur les problématiques du logement des jeunes.

2.1.2 Un savoir faire reconnu fragilisé par des financements parcellisés.

2.1.2.1. Des compétences internes spécialisées.

L'intervention du service s'appuie sur plusieurs compétences développées par l'équipe salariée. Nous trouvons comme principaux points forts :

- l'intervention sociale.
- la gestion locative
- la prospection de logements
- l'animation de réseau.

Le recrutement récent d'une nouvelle personne, chargée plus précisément d'accompagner le projet de développement, apporte des compétences nouvelles en analyse, en réalisation d'études et en accompagnement de projet.

L'équipe est composée de 8 salariés soit 5,85 ETP par du personnel à temps plein strictement rattaché au service :

- Un directeur
- Deux travailleurs sociaux
- Un chargé de prospection et de gestion locative
- Un chargé de développement

Et du personnel commun aux deux entités (FJT et Portes et Clefs) de l'association :

- Un agent d'accueil à 50%
- Une comptable à 10%
- Un agent d'entretien à 25%

L'équipe professionnelle s'est constituée et organisée progressivement à partir du développement du service. Jusqu'en septembre 2002, nous pouvions considérer que chaque membre de l'équipe était un peu pionnier dans l'histoire du service. Des remplacements pour départ en formation ont modifié ce contexte et amené une réflexion sur les missions et les compétences nécessaires pour les mettre en œuvre.

2.1.2.2. Une reconnaissance institutionnelle locale forte.

2.1.2.2.1. Un partenariat développé.

Construire du partenariat est une démarche essentielle dans un environnement complexe et en permanente mutation. Depuis de nombreuses années, j'ai développé des partenariats actifs avec plusieurs associations et organismes intervenant auprès des jeunes. Ces diverses coopérations qui ne se décrètent jamais sont le plus souvent construits sur des démarches de projets visant l'amélioration des réponses à destination des jeunes ou des personnes en difficulté.

Adhérent à l'Union des Foyers de Jeunes Travailleurs en Indre et Loire, un travail soutenu existe entre les associations U.F.J.T. L'association d'Amboise gère un Foyer de Jeunes Travailleurs récemment réhabilité et se positionne comme un acteur pour l'habitat des jeunes au niveau du Pays « Loire Touraine ». L'association de Chinon gère également un F.J.T s'inscrivant comme une action spécifique au sein d'un ensemble composé d'un Centre Social et d'une auberge de jeunesse.

Depuis près de 10 ans, un partenariat actif et croisé lie notre association avec la Mission Locale de Touraine qui intervient sur notre bassin d'emploi. Ce partenariat intervient à deux niveaux ; politique, par la participation de notre association au conseil d'administration de la Mission Locale et opérationnel, par des conventions de coopération entre nos deux organismes dans le domaine de l'emploi (le Foyer de Jeunes Travailleurs est une antenne Mission Locale décentralisée) et du logement (la Mission Locale confie à Portes et Clefs sa compétence en matière de logement). Cette contractualisation prévoit l'intervention spécifique du service « Portes et Clefs » auprès de jeunes qui rencontrent une problématique liée à l'habitat et des actions d'information et de formation dans le domaine du logement auprès des conseillers de la Mission Locale de Touraine.

Plus de 30% des jeunes qui s'adressent à notre service sont orientés par des travailleurs sociaux intervenant au niveau des territoires de vie sociale ou des accompagnateurs dans le cadre des projets d'insertion R.M.I. Dès la création du service, les assistants sociaux de secteur au niveau de l'agglomération Tourangelle ont rapidement perçu la spécificité et la complémentarité de notre intervention.

Il n'existe pas d'association concurrente directe sur l'agglomération Tourangelle concernant l'ensemble de nos missions. Toutefois, à plusieurs reprises, certaines de nos interventions ont croisé les champs d'actions portés par d'autres organismes. Le logement temporaire qui se situe entre les missions d'un C.H.R.S et d'un F.J.T porte la question de la concurrence avec l'association Tourangelle gestionnaire des C.H.R.S. Cette association ayant par ailleurs développé une gamme de logements temporaires.

Je considère que nous sommes parfois sur certains champs similaires avec trois autres associations : L'Entr'aide Ouvrière, Le P.A.C.T, l'U.D.A.F. Mais nous avons privilégié depuis plusieurs années le travail de coopération. Cette démarche de coopération me semble être un élément essentiel de cohérence de l'action publique déléguée aux associations sur un territoire, elle répond aux exigences de pertinence des actions et de coordination des actions auprès des publics. Elle nous permet également de constituer des logiques de concertation améliorant la cohésion face aux financeurs. Nous avons aussi à notre actif collectif la création de deux autres organismes ; Une Société Civile Immobilière sociale dont l'objet est de développer des logements adaptés aux situations des ménages en grande difficulté et une Agence Immobilière à Vocation Sociale. Nos participations communes et parfois déléguées aux lieux d'élaboration des politiques locales (Programme Départemental de l'Habitat, P.D.A.L.P.D, Conseil d'Administration du FSL) et de regroupement associatif (Comité Pauvreté Développement, Conseil d'administration de l'A.I.V.S, de la F.I.C.O.S.I.L) favorisent ce travail de partenariat et de complémentarité de nos interventions.

Récemment, dans le cadre d'un partenariat élargi, nous avons constitué les prémices d'un observatoire du « mal logement » en Indre et Loire afin d'interpeller les différents acteurs chargés de mettre en œuvre les politiques publiques du logement sur le département.

2.1.2.2.2. Une participation à la définition des politiques publiques.

Depuis plusieurs années, je porte le souci d'inscrire l'association et son service au sein des lieux d'expressions et d'élaboration des politiques publiques sur l'habitat au niveau local et départemental.

Ces participations permettant d'exprimer les besoins en logement des jeunes sont possibles sous l'effet de deux éléments complémentaires : d'une part mon souci permanent de constituer et de transmettre de la connaissance à partir de nos observations sur la demande des jeunes et l'offre de logement et d'autre part, la démarche du comité de pilotage renvoyant chaque acteur à une implication sur nos questions spécifiques dans les autres lieux où ils se trouvent. Ainsi, nous avons participé depuis trois ans à l'élaboration du Schéma d'accueil d'urgence et d'insertion piloté par la D.D.A.S.S, à l'évaluation et l'élaboration du Plan Départemental d'Actions pour le Logement des Personnes Défavorisées copiloté par l'Etat et le Conseil Général ainsi qu'au diagnostic et à l'élaboration du Programme Local de l'habitat³⁵ (P.L.H) sur la Communauté d'Agglomération. Enfin nous siégeons au Conseil départemental de l'Habitat et au Conseil d'Administration du Fonds de Solidarité Logement.

Notre participation dans ces lieux permet progressivement une meilleure prise en compte des jeunes et de leurs besoins en logement et légitime notre service pour en assurer sa pérennité.

³⁵ Afin de développer une meilleure cohérence entre l'urbanisme (compétence des communes) et l'habitat (compétence de l'Etat), la loi d'orientation sur la ville s'est efforcée d'organiser la coopération entre l'Etat et les communes. Elle a institué le programme local de l'habitat (P.L.H), qui sans caractère contraignant, car sans véritables sanctions, oblige la ville et les services de l'Etat à réfléchir ensemble à la demande de logement et à construire ensemble une vision commune des moyens pour organiser la réponse à la demande. Le PLH permet de décrire ce qui serait nécessaire en constructions neuves, en réhabilitations, en H.L.M et en logements pour les personnes et familles démunies. Le P.L.H fait l'objet d'études, il est publié et fait l'objet de débats. Il doit être adopté par le conseil municipal ou communautaire et approuvé par le Préfet. Le territoire du P.L.H est communal mais il est de plus en plus élaboré au niveau des regroupements de communes (environ 50%) et permet d'intégrer les questions d'équilibre et de répartition en terme de peuplement.

Mais la démarche est longue pour prendre place au sein des instances où un début de co-élaboration des politiques publiques sur un territoire se dessine. Soulignons que cela se vit dans un contexte où le rapport aux financeurs se transforme et où le partenariat laisse place à des logiques de prestataires et en générant des tensions contradictoires au moment où les pouvoirs publics incitent les associations à prendre place dans la concertation et la construction des politiques locales mais en refusant de prendre en compte dans leurs financements les moyens nécessaires à ces participations.

2.1.2.3. Une structure financière stable mais appuyée sur de multiples petits financements.

Afin d'assurer l'ensemble de ces actions, le service « Portes et Clefs » bénéficie de 14 financements générés par 8 financeurs. Chacun d'eux ayant bien évidemment des attentes particulières dans son soutien au regard des financements apportés aux actions.

Dans cette réalité, mon souci comme directeur du service est de permettre la construction d'une cohésion d'ensemble autour d'un projet dépassant les frontières des compétences de chaque organisme. C'est pourquoi j'apporte une attention particulière à la qualité et au contenu des rencontres du comité de pilotage. J'évite donc de trop centrer les temps de réflexion sur les aspects de gestion interne en laissant une place importante à l'analyse des besoins des jeunes dont nous sommes en capacité de témoigner. J'apporte également une grande importance au cheminement de nos projets en veillant à une progression des étapes de réflexion au sein du comité de pilotage permettant à tous de prendre part à l'élaboration du projet. Aujourd'hui l'ensemble des financeurs se fédère autour des missions générales du service. Le Comité de Pilotage est devenu le lieu de perception et de construction de la mission générale qui transcende les spécificités des lignes budgétaires.

Depuis 1994, « Portes et Clefs » vit chaque année une progression constante de ses missions et des moyens. Cette multiplicité des actions généralement co-financées contraint à la recherche de multiples financeurs. La pérennité des actions, voire du service, est annuellement questionnée au moment du tour de table financier. Ce financement parcellisé présente avantages et inconvénients. Le premier inconvénient provient de la fonction de base du service qui est mal stabilisée. Reconnue par tous, mais ne bénéficiant pas de financements spécifiques, elle est donc subventionnée par des lignes financières dérivées. Suite à une étude diagnostic des C.L.L.A.J réalisée sur demande du Ministère du Logement et de la Délégation Générale de l'Action Sociale, l'Etat a sollicité la C.N.A.F afin qu'elle étudie la possibilité de doter les C.L.L.A.J d'une prestation qui financerait et stabiliserait la

mission d'accueil des services sur tout le territoire. Ce financement viendrait stabiliser le cœur du service et permettrait le déploiement territorial de cette fonction.

Un second inconvénient provient de la montée en charge des financements liés à des prestations et accordés à l'acte dans le budget global du service. Ils représentent 55 % des produits pour le budget 2003 mais ces financements peuvent subir, en fonction de la demande et des crédits annuels, de fortes variations d'une année sur l'autre et donc mettre en péril la stabilité du service. La montée en puissance de cette logique de prestation fragilise la structure dans un devenir interrogé en permanence et limite sa capacité à investir sur le champ de l'innovation et du développement, notions fortement valorisées par ailleurs mais entrant rarement dans le cadre de prestations.

Cette diversité de sources budgétaires présente également un avantage majeur. Non adossées à un unique financeur, nos interventions s'appuient sur des missions négociées dont aucun commanditaire ne peut exiger la priorité et l'exclusivité. Appuyée sur une association support développant un projet fort, notre marge de manœuvre et de créativité s'en trouve amplifiée.

Le tableau ci-dessous présente l'ensemble des financements mobilisés en 2003.

FINANCEURS	Type	Cadre du financement	Action financée
ETAT	Subvention Prestation Prestation Prestation	Politique de la ville Aide à la médiation locative Aide aux logements temporaires Aides à l'emploi	Action Globale Gestion locative Gestion locative Développement
CONSEIL GENERAL	Subvention Prestation Prestation	Insertion RMI Aide sociale à l'enfance Aide sociale à l'enfance	Action Globale Accompagnement social Gestion locative
Communauté d'agglomération	Subvention	Politique de la ville	Action Globale
CAF	Subvention Prestation	Action sociale Socio éducatif	Action Globale Accompagnement
Fonds solidarité Logement	Prestation	Action sociale	Accompagnement
Bailleurs Publics et privés	Prestation	Rétrocession de frais de gestion	Gestion locative
Mission Locale	Prestation	Convention	Accompagnement
Association	Prestation	Aide à la gestion	Développement

2.1.3 Trois éléments distincts fondent la commande d'intervention.

2.1.3.1. L'énonciation des besoins par la construction d'un réseau d'acteurs.

A plusieurs reprises, depuis plusieurs années, le service logement était sollicité par la D.D.A.S.S afin d'apporter soutien et conseil aux organismes du département (associatif et public) qui s'interrogeaient ou souhaitaient mettre en œuvre des logements d'accueil temporaires pour les jeunes. Dans cette approche d'ingénierie, nous sommes intervenus auprès d'un C.I.A.S pour soutenir un projet de réhabilitation d'un ancien bâtiment permettant de créer des logements destinés à accueillir des jeunes en formation. Notre soutien porta alors sur la définition et la précision du projet, le conseil au montage technique de l'opération, la recherche de financements et la mise en place de procédures. A Chateaufort, au nord-est du département, une association d'insertion souhaitait développer une offre de logement pour les publics accueillis au sein de leur structure. Notre apport consistera alors à explorer avec l'association locale les autres besoins sur le territoire et configurer l'offre de logements à développer.

Limité en temps et en moyens afin de pérenniser cette fonction d'ingénierie départementale et souhaitant porter une analyse moins segmentée des besoins des jeunes, j'ai initié la mise en place d'un regroupement d'acteurs, concernés par l'habitat des jeunes et localisés sur l'ensemble du territoire départemental. J'ai proposé alors aux trois Foyers de jeunes Travailleurs, à l'ensemble du réseau d'insertion des jeunes (Missions Locales de Tours, Amboise, Chinon et PAIO de Loches et de Chateaufort), et aux organismes (C.I.A.S de Loches, Association « Vienn'appart à Chinon et l'association Logements d'urgence à Chateaufort) de se rencontrer afin de mutualiser la connaissance technique pour conduire des projets pour l'habitat des jeunes.

Répondant au départ à des attentes techniques et opérationnelles, mon projet était de donner à ce lieu de réflexion une dimension plus politique à partir de la commande publique et lui permettre de s'inscrire dans une logique d'analyse des besoins et de mobilisation locale des réponses. C'est ainsi que j'ai défendu l'inscription de ce regroupement qui prendra la dénomination de coordination départementale pour le logement des jeunes dans l'élaboration du schéma départemental des logements d'urgence et d'insertion, puis dans la définition du Plan Départemental d'Actions pour le Logement des Plus Défavorisés. Progressivement légitimée par son champ de réflexion et ses propositions, elle devient l'instance de pilotage des orientations pour le logement des jeunes du Plan départemental d'actions. En 2002, la coordination a lancé une étude sur le logement des jeunes en alternance réalisé par « Portes et Clefs » en partenariat avec la Chambre des Métiers.

2.1.3.2. La volonté de répondre aux besoins et territoires non couverts.

Devant les difficultés rencontrées par l'Etat pour mener à bien toutes les programmations de logement et sa volonté de développer une gamme de logements pour des publics fragilisés, le Ministère du logement a recherché de nouveaux opérateurs en capacité de mobiliser des projets et de dynamiser la construction de logements sociaux. En décembre 2001, une convention d'objectif conclue pour trois ans entre le Président de l'U.F.J.T et le Secrétaire d'Etat au logement prévoit la mobilisation par les associations adhérentes à l'union de 10.000 logements sur le territoire national. Cette convention appuyée sur la Loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions précise que « *Les politiques sociales du logement ont permis la mise en place de dispositifs destinés à faciliter d'une part, l'accès au logement des personnes les plus démunies, et, d'autre part, de développer une offre spécifique de logements... mais que, malgré ces mesures, l'accès des jeunes au logement autonome rencontre de nombreuses difficultés, eu égard aux spécificités de leur situation et à une offre trop faible de logements adaptés à leurs besoins.* » Elle priorise des publics : « *les jeunes en insertion professionnelle ou ayant un statut précaire* » et cadre le territoire d'intervention : « *Les jeunes pourront bénéficier d'une offre de logements plus importante et d'une variété mieux adaptée à leurs besoins, tant en milieu urbain qu'en milieu rural* ». Cette convention, bien que ne dégagant pas de nouveaux moyens, mobilise les services de l'Etat et notamment la Direction Départementale de l'Equipeement pour soutenir dans les programmations départementales les projets de « logements pour les jeunes », elle dynamise les associations adhérentes à l'U.F.J.T pour développer des projets hors de leurs murs traditionnels et de leurs territoires.

Notre association, active au sein de l'union depuis sa création et ayant développé une gamme de logements sur l'agglomération ne peut être que sensible à cette mobilisation, notamment sur les territoires non couverts et je considère alors cette convention d'objectif comme un levier essentiel pour mobiliser les services de l'Etat à notre projet.

2.1.3.3. L'évaluation du PDALPD.

La Loi Besson de 1990 a prévu un dispositif qui oblige les départements et les services de l'Etat à valider un plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées. Dans le même temps la Loi instituait la création de Fonds de Solidarité Logement cofinancé par l'Etat et le département chargé d'apporter des aides financières et des procédures d'accompagnement social aux ménages ayant des difficultés à accéder ou se maintenir dans un logement. La Loi d'orientation du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions renforce l'importance de ce dispositif, au regard des difficultés persistantes des populations

défavorisées en matière de logement. Le plan départemental est élaboré et mis en oeuvre par l'Etat et le département. Il est établi pour une durée minimale de trois ans. Sont associées à son élaboration et à sa mise en œuvre : les autres collectivités territoriales et leurs groupements, les autres personnes morales concernées, notamment les associations dont l'un des objets est l'insertion ou le logement des personnes défavorisées et les associations de défense des personnes en situation d'exclusion par le logement (art 34 de la loi), les caisses d'allocations familiales, les bailleurs publics ou privés les collecteurs de la participation des employeurs à l'effort de construction.

Début 2000, avant d'élaborer le nouveau plan prévu dans le cadre de la loi contre les exclusions, Etat et Conseil Général ont souhaité réaliser une évaluation du premier plan sur la période 1990-1999. Ils ont donc confié ce travail à un cabinet d'étude « Fors-Recherche sociale » qui dans ce cadre a mesuré les écarts entre les orientations du premier plan et les actions mises en œuvre, a analysé les besoins nouveaux par un travail d'enquête auprès des différents travailleurs sociaux, des élus et des associations et à proposé au comité de pilotage des orientations pour la définition du nouveau P.D.A.L.P.D. Trois éléments issus de l'évaluation et des préconisations vont venir alimenter notre projet naissant d'intervention départementale.

- Le premier concerne la définition d'objectifs nouveaux d'intervention répondant aux exigences de la Loi et aux évolutions des contextes locaux. Dans ce sens, les préconisations mettent l'accent sur l'importance de l'émergence de nouveaux opérateurs, la mutualisation et la qualification des pratiques existantes : « *Les associations jouent de plus en plus un rôle essentiel dans la mise en œuvre du logement des plus démunis, remplissant une sorte de service public, mais dans des conditions qui demeurent fragiles...Lorsque ces associations existent et que leurs actions sont reconnues dans le paysage institutionnel local, elles participent largement à l'élargissement de l'offre en faveur des personnes défavorisées...or, elles sont encore inégalement réparties sur le territoire départemental et il conviendrait d'obtenir une couverture géographique satisfaisante. Certaines d'entre elles, ont développé des modes d'action et des modalités de travail qu'il conviendrait de mutualiser, dans le but de faire partager à tout nouvel opérateur, et, de les diffuser auprès des élus et des autres acteurs intervenant dans ce domaine* »³⁶.

³⁶ FORS Recherche Sociale. Evaluation du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées de l'Indre et Loire ». Rapport Final. Juin 2000.

- L'évaluation réalisée par le cabinet FORS montrera la faiblesse de pilotage: « *Les dispositions et les mesures du plan départemental, arrêtées en 1991, ont été mises en œuvre par différents opérateurs publics et associatifs, sans toutefois qu'il y ait eu débat ou concertation dans un cadre unique de la conduite de cette politique... Dans les faits, cette politique est segmentée en autant de dispositifs et d'acteurs, sans que les pièces du puzzle puissent être réunies sous la bannière du Plan départemental...Le manque de stratégie commune, a isolé les différents acteurs ...* » ainsi les orientations proposent d'améliorer le pilotage et la coordination des actions.

- Le troisième point consiste à favoriser l'émergence au niveau local d'une réelle prise en compte de la thématique du logement des personnes défavorisées : « *le logement des plus démunis pourrait constituer l'un des éléments d'une politique du logement et de l'habitat. Ainsi les instances locales pourraient devenir le point de départ d'une politique du logement et de prise en compte forte du logement des plus démunis. Etant donné le rôle que sont appelées à jouer les instances locales dans l'organisation territorialisée du Plan, il s'agirait de favoriser l'émergence d'une coopération avec les responsables élus des groupements de communes* ».

Ces préconisations relayées par le comité de pilotage du Plan vont me servir de référence cadre dans la démarche de projet. Elles seront les points de convergence avec les acteurs principaux du plan et des appuis importants pour décider l'action au sein de l'association et légitimer notre intervention pour ouvrir la réflexion sur les territoires.

2.3. Une démarche stratégique : Partenariat et territoire.

2.2.1. Favoriser la concertation des acteurs : La coordination départementale.

Très rapidement après sa création, j'ai pensé que le regroupement d'acteurs sur la question du logement des jeunes au niveau départemental pouvait jouer un rôle important dans l'énonciation des besoins et le développement d'actions locales. Encore fallait-il se donner les moyens pour mettre en œuvre un véritable diagnostic départemental concernant le logement des jeunes et inscrire ce travail dans les orientations départementales issues du nouveau P.D.A.L.P.D en cours d'élaboration.

C'est la démarche que nous avons engagée en 2001 puis en 2002 et que j'ai conduite au nom de l'association. J'ai alors proposé un projet de renforcement des compétences de l'équipe par le recrutement d'un chargé de développement dont la mission consiste à conduire des études de besoins. Validé par le comité de pilotage du service, ce projet est financé par des compléments de subvention du Conseil Général, de l'Etat et de la Caisse d'allocations Familiales.

2.2.1.1. La connaissance mutualisée crée le « ciment » du partenariat.

Pour cimenter le partenariat naissant autour de la coordination départementale pour le logement des jeunes, il me fallait m'appuyer sur une construction, un projet piloté collectivement autour d'une problématique commune.

Le logement des jeunes en alternance était un problème très largement cité et repéré par l'ensemble des acteurs. C'est ainsi que la coordination départementale pour le logement des jeunes valida notre proposition de mener une étude plus précise pour mesurer l'impact de la faiblesse de logements adaptés sur l'emploi des jeunes en apprentissage. Plus exactement la question centrale de l'étude était : « *Les difficultés rencontrées par les jeunes apprentis en matière de mobilité et de logement peuvent elles avoir une incidence sur l'offre d'apprentissage non satisfaite sur un territoire ?* » Plusieurs enquêtes seront réalisées, auprès d'apprentis, de jeunes en recherche, d'employeurs qui confirmeront et préciseront territoire par territoire les difficultés rencontrées et leur degré d'intensité.

Quelques observations issues de cette étude nous apportent un éclairage particulier dans la construction de notre projet. Elles sont présentées en annexe page 83 à 86. Certaines préconisations réalisées à l'issue de ce travail servent de base à la construction de mon projet d'intervention.

Outre la connaissance apportée auprès de la problématique posée, ce travail d'étude a permis de fédérer les acteurs autour d'un projet commun et de construire des préconisations communes. Un autre enjeu consistait à donner une crédibilité institutionnelle à ce regroupement informel qui prendra place, pendant cette période, comme groupe pilote sur la question du logement des jeunes au sein du P.D.A.L.P.D. Il a permis également de rendre chacun des acteurs visible sur son territoire en ce qui concerne la question spécifique du logement des jeunes et de prendre place dans certaines instances locales de concertation.

2.2.1.2. Enjeux et limites de construire une démarche rattachée au P.D.A.L.P.D.

Dans le même temps, le nouveau Plan prenait corps. Des groupes de travail thématiques avaient été constitués et notre association (membre du comité de pilotage) a fait la

proposition qu'un groupe spécifique sur le logement des jeunes soit créé, puis que la coordination soit rattachée à ce collectif. Sur proposition de l'Etat et du Département, le comité de pilotage m'a proposé d'animer ce groupe de travail et entériné sa composition.

L'absence de moyens spécifiques et l'expérience du premier plan généraient de nombreuses réserves de nos partenaires d'autant que l'investissement nécessaire de tous était important et que l'approche paraissait pour certains trop marquée « Public en grande difficulté », et risquait de diminuer l'impact local par une stigmatisation des projets. J'ai défendu l'inscription du projet au sein du P.D.A.L.P.D autour d'un double enjeu :

- Inscrire l'action logement des jeunes au sein d'une communauté de projet large soutenue par deux acteurs essentiels dans la politique du logement « L'Etat et le Département » permettait d'identifier une commande publique et de démultiplier la réflexion au sein des instances locales de l'habitat par leur intermédiaire et leur impulsion. C'est le cas actuellement lors de l'élaboration des Programme Locaux de L'habitat où l'Etat incite fortement les communautés de communes à porter un regard spécifique sur la question du logement des jeunes et propose l'invitation de membres de la coordination lors de la phase diagnostic.
- Le second enjeu concerne la distribution de moyens, prioritaires me semblaient ils, par rapport aux actions ayant reçu une validation dans le cadre du plan. Mais le choix départemental actuel de ne pas avoir affecté de moyens spécifiques aux actions du plan renvoie aux financements de droit commun qui déjà bien utilisés, connaissent actuellement d'importantes restrictions.

2.2.2. Politique du logement, contractualisations locales, les leviers du projet.

2.2.2.1. De la politique du logement social à la politique sociale du logement.

Un des leviers de mon projet d'intervention s'inscrit au sein de la politique du logement en France qui a connu de fortes évolutions depuis le début de sa mise en œuvre. L'intervention publique dans le domaine du logement naît au milieu du XIX^{ème} siècle. Les conditions de logement désastreuses dans les villes et les campagnes seront mises en lumière par de nombreux médecins et penseurs³⁷. Les risques sanitaires et la crainte d'un retour d'épidémie³⁸ vont amener, au vote d'une loi visant à lutter contre l'habitat insalubre (1850).

³⁷ Docteurs Villermé, Saint André. Victor Hugo, Honoré de Balzac, Emile Zola.

³⁸ L'épidémie de Choléra en 1849 fit 19184 victimes à Paris.

Cette première loi est le point de départ d'une législation sur le logement social, elle s'appuie sur l'autorité municipale et donne à celle-ci la possibilité d'intervenir en cas d'insalubrité.

Près d'un demi-siècle sera nécessaire pour qu'une législation s'affirme. Parallèlement à la question sur l'interventionnisme de l'Etat, les débats de société porteront sur la configuration de l'habitat (individuel/collectif) et les modes d'accès à privilégier (accession / location). Ces interrogations éclaireront les premières véritables politiques publiques du logement naissantes et au début du XXème siècle, le rôle de l'habitat comme facteur d'intégration sociale et de progrès est démontré. L'idée que l'intervention de la puissance publique est nécessaire fait son chemin. Trois axes principaux vont se dessiner clairement jusqu'au premier conflit mondial ; Le soutien à la construction privée et l'accession à la propriété, l'intervention directe de la puissance publique sur le marché du logement et enfin la régulation du marché et de protection des locataires.

Les années 20 connaîtront une crise majeure du logement. Les besoins sont massifs pour toutes les classes sociales. L'initiative privée a délaissé la construction de logements bon marché et les offices publics créés par la loi du 22 décembre 1912 disposent de peu de moyens et sont tributaires de la bonne volonté des municipalités et des départements.

En 1928³⁹, la loi Loucheur prévoit un programme de financement public sur 5 ans par la réalisation de 260 000 logements locatifs et en accession à la propriété. Les effets seront pertinents et permettront de nombreuses expérimentations dans l'habitat nouveau, mais la crise économique et le conflit mondial en préparation empêcheront la reconduction de cette première planification.

Au lendemain de la seconde guerre mondiale, amplifiée par les destructions massives, la crise du logement est profonde. Alors qu'il manquait en 1923, selon le B.I.T, 500 000 logements en France, le déficit s'élevait à près de 2 000 000 en 1945. Mais il faudra attendre le milieu des années 50 pour que les pouvoirs publics inscrivent une programmation de masse à la hauteur des enjeux. En 1958, l'Etat lance un programme de zone à urbaniser en priorité (Z.U.P) placé directement sous l'autorité des préfets qui arrêtent le programme des travaux. Après une longue hésitation l'Etat inscrit son action dans un interventionnisme volontaire et massif. Il sera développé 195 Z.U.P représentant 2 200 000 logements.

³⁹ Huit ans plus tôt, Louis Loucheur avait proposé une loi similaire qui s'était heurtée aux refus des partisans de la non intervention de l'Etat.

Vingt ans plus tard, le déficit de logements est en voie d'être comblé. Entre 1965 et 1974, 160 000 logements ont été construits en moyenne par an. La politique du logement est alors centrée sur la construction de masse, les grands ensembles seront le symbole de la modernité et signe de promotion sociale pour les individus. A l'orée de la crise économique, l'habitat s'est nettement amélioré sans répondre aux besoins de la population. Le mal logement est encore très présent, les Français en nombre important se détournent du logement collectif d'autant plus que les premières cités H.L.M, construites 15 ans plus tôt, présentent des signes de dégradations physiques et de pauvretés sociales et culturelles. Les effets de la crise économique vont orienter différemment l'action publique dans le domaine du logement.

Les aides à la pierre, jusqu'ici proposées pour combler le déficit quantitatif du logement, deviennent trop lourdes pour le budget de l'Etat. Les effets de récession s'accroissant, la solvabilité des ménages diminue et rend difficile l'accès au logement face au coût qui augmente sous l'effet de l'inflation. Progressivement, les financements de l'Etat vont se déplacer vers l'aide à la personne. En instaurant l'Aide Personnalisée au Logement qui représente un subside au paiement du loyer ou des mensualités de remboursement de prêt, le législateur met en place un système régulateur de solidarité nationale, exponentiel jusqu'à ce jour pour les dépenses budgétaires de l'Etat.

Dans le même temps, l'Etat s'engage dans une première intervention auprès des quartiers d'habitat social dégradés. Centrées sur des programmes de réhabilitation, inscrites dans une compréhension globale de la vie sociale du quartier, les opérations Habitat et Vie Sociale (1978) puis les procédures Développement Social des Quartiers (1982) initieront les futures politiques de la ville et les nouvelles formes d'intervention des politiques publiques par :

- Une approche globale et transversale des problématiques.
- Un mode d'intervention partenarial basée sur des logiques contractuelles (Etat, Communes..).
- La décentralisation des financements (Opérations DSQ).

La conjoncture économique à la fin de la décennie 70 génère des phénomènes d'exclusion pour une partie de la population. Les politiques du logement vont alors tenter de corriger les effets de ces phénomènes. Sous la pression de l'Etat, les bailleurs sociaux sont contraints de recentrer les attributions de logement, les élus municipaux vont essayer de maîtriser les mécanismes du peuplement. En mai 1990, une législation en faveur des exclus du logement social voit le jour. Sous l'impulsion de Louis BESSON, ministre du logement, un texte de loi inscrit « le droit au logement pour tous comme un devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation ».

En cette fin de siècle, l'intervention publique va donc prioriser ; Le développement d'une offre de logement pour les ménages les plus défavorisés⁴⁰, des mesures visant à soutenir l'accès et le maintien des ménages démunis dans un logement, l'action visant à favoriser une répartition équilibrée et plus solidaire de l'habitat au niveau des quartiers et des agglomérations.⁴¹ Elle s'appuiera sur une concertation large, associant de plus en plus d'acteurs, engageant l'Etat, les collectivités locales (départements, communes), les associations et s'inscrivant dans des logiques de Plans, de schémas basés sur des politiques contractuelles.

La loi Besson et l'élaboration des plans départementaux vont également construire un nouveau modèle de l'action publique. La politique conduite en faveur du logement des populations défavorisées, telle qu'elle est définie par la loi du 31 mai 1990, peut être caractérisée par son objectif, le champ et les modalités d'intervention qu'elle définit, ainsi que la méthode d'application qu'elle préconise. Autant de domaines dans lesquels la loi Besson qui apparaît comme une tentative de mise en cohérence des interventions et des dispositifs élaborés dans les années quatre-vingts, marque des ruptures importantes par rapport aux modes d'intervention qui prévalaient jusque-là.

Pour garantir l'exercice du droit au logement pour tous, la loi Besson définit une nouvelle approche de la question du logement et engage un renouvellement et un élargissement des formes d'action. De la loi Quilliot promulguée en 1982 à la loi Besson, le champ et les modalités de l'intervention publique changent. Si la première visait essentiellement la transformation des rapports juridiques entre propriétaires et locataires, la loi du 31 mai 1990 a une finalité opérationnelle et propose de nouveaux modes d'action pour faciliter l'accès ou le maintien dans le logement des personnes en difficulté. Il ne s'agit plus seulement d'afficher le caractère fondamental du droit au logement mais de le garantir par la mise en oeuvre de moyens appropriés. Comment les caractériser ? Essentiellement de deux façons. Contrairement à l'approche du logement social qui s'imposait jusqu'alors, la loi Besson ne vise pas seulement à promouvoir la constitution d'un patrimoine locatif pour faciliter l'accès au logement des plus défavorisés mais multiplie les approches et diversifie les moyens. Elle ne concerne pas seulement le parc public, mais également, dans un même texte législatif, le parc locatif privé dont la vocation sociale se trouve reconnue et confortée. Mais la loi marque également une nouvelle perspective d'action en invitant à une mobilisation de l'offre immobilière à partir de dispositifs qui n'impliquent pas la propriété du logement et la

⁴⁰ Loi Besson 1990 et Loi contre les exclusions (1998)

⁴¹ Loi Développement Social Urbain et Loi Orientation pour la Ville (1991). Loi S.R.U (2000)

constitution d'un patrimoine spécifique. De nouvelles formes d'intervention qui visent à maîtriser les modalités de gestion du parc immobilier sont ainsi prévues : les baux à réhabilitation, les baux glissants, la sous-location, les conventions de gestion... Autant de dispositifs qui portant sur la gestion du logement assurent une maîtrise provisoire de la destination des logements, de quelques mois à plusieurs années.

2.2.2.2. La politique du logement : des compétences dispersées.

La politique publique du logement s'appuie sur « des compétences dissociées, d'un côté l'urbanisme, de l'autre le logement. Les lois de décentralisation de 1982 et 1983 ont dissocié la responsabilité du logement de celle de la politique urbaine. Elles ont attribué la compétence de l'urbanisme aux communes. L'Etat n'a pas d'autorité hiérarchique dans le domaine de l'urbanisme sur le maire sauf pour quelques projets d'intérêt général exceptionnels. La politique d'urbanisme s'appuie donc sur une volonté municipale et, c'est en fonction de cette volonté, que le maire délivrera ou refusera un permis de construire et qu'il pratiquera une politique urbaine conservatrice ou de développement, plus ou moins accueillante pour le logement. En revanche, la politique du logement, son financement, la définition et l'attribution des subventions relèvent de l'Etat. C'est le Préfet, appuyé sur les services déconcentrés de la Direction Départementale de l'Équipement qui finance le logement H.L.M, approuve les opérations programmées de l'habitat (OPAH) et veille à la bonne cohérence de l'offre de logement par rapport à la demande. C'est lui le garant de la solidarité nationale au niveau de l'échelon local. Au-delà des champs de compétences des communes et de l'Etat, le législateur met en place progressivement toute une série de dispositifs favorisant la concertation et la coopération au niveau du territoire. Enfin Département et Région interviennent également dans les politiques du logement, le premier centré sur le logement très social, le second s'appuyant sur l'aménagement du territoire. Le logement constitue un des postes les plus lourds de la dépense nationale. La part pour le logement progresse chaque année, elle était de 143,8 Milliards de francs en 1997, 166,4 en 1999 et projetée à 190,1 pour l'année 2001. Toutefois l'effort consacré au logement par la nation au regard de ses richesses (P.I.B) diminue⁴². L'Etat est le principal financeur de la politique du logement, il intervient par des aides à la pierre, des déductions et exonérations fiscales et par des aides à la personne. L'apport financier des collectivités locales au financement du logement est difficilement mesurable.

⁴² L'effort de la nation était comparativement plus élevé après la guerre ou la nation affectait 2,40% de son PIB aux dépenses publiques pour le logement. Ce taux était encore de 2,20% en 1983, il n'était plus que de 1,87% en 1993.

La structuration des comptes de gestion consolidés au niveau de l'Etat ne permet pas d'identifier les actions concernant le logement qui sont dispersées dans plusieurs chapitres. Toutefois une enquête réalisée par le Ministère des finances en 1998 auprès des comptables des collectivités de plus de 700 habitants révèle une dépense directe pour le logement de près de 3,2 milliards de francs⁴³. La part des communes serait de 2,145 Milliards, celle des départements avoisinerait les 0,701 Milliards et les régions participeraient à hauteur de 0,353 Milliards.

La prochaine décentralisation apportera de nombreuses modifications dans ce schéma présenté. Des transferts de compétences sont annoncés, réorganisant le rôle de l'Etat, les articulations avec les autres échelons au niveau des programmations (Départements, Communautés d'Agglomérations).

2.2.2.3. Mise en œuvre locale : concertation et coopération, complémentarité des politiques publiques.

Ce sont les modes de collaborations locales et départementales qui jouent aujourd'hui un grand rôle dans la mise en œuvre d'une politique de logement sur un territoire.

Les Programmes Locaux de l'habitat.

Afin de développer une meilleure cohérence entre l'urbanisme (compétence des communes) et l'habitat (compétence de l'Etat), la Loi d'orientation sur la ville (L.O.V) s'est efforcée d'organiser la coopération entre l'Etat et les communes. Elle a institué le Programme Local de l'Habitat (P.L.H), qui sans caractère contraignant, oblige la ville et les services de l'Etat à réfléchir ensemble à la demande de logement et à construire ensemble une vision commune des moyens pour organiser la réponse à la demande. Le P.L.H permet de décrire ce qui serait nécessaire en constructions neuves, en réhabilitations, en H.L.M et en logements pour les personnes et familles démunies. Le P.L.H fait l'objet d'études, il est publié et fait l'objet de débats. Il doit être adopté par le conseil municipal et approuvé par le Préfet. Le territoire du P.L.H est communal mais il est de plus en plus élaboré au niveau des regroupements de

⁴³ Cette enquête porte sur les aides destinées au secteur privé ou à des organismes HLM. Les garanties d'emprunts et cautionnements ne sont pas prises en compte. Ces chiffres constituent une faible indication des montants financiers réellement concernés puisque l'approche est partielle. Source : Ministère du Logement. Questionnaire de la commission des finances du Sénat.

communes (environ 50%)⁴⁴ et permet d'intégrer les questions d'équilibre et de répartition en terme de peuplement. Le volet « solidarité habitat et mixité » de la loi S.R.U⁴⁵ a fixé aux communes des objectifs en matière d'implantation de logement sociaux sur leur territoire. Ce volet relativement controversé modifie pourtant positivement l'approche locale en incitant les réflexions communautaires et la mise en œuvre de Programmes Locaux de l'Habitat au niveau des agglomérations. Ainsi dans le cas d'un Etablissement Public de coopération Intercommunale (E.P.C.I) qui dispose d'un P.L.H approuvé, l'objectif de réalisation de logements sociaux est réparti librement entre les communes membres de cet E.P.C.I. Dans le cas contraire, chaque commune, de manière indépendante devra remplir les conditions fixées par la Loi.

Les P.D.A.L.P.D.

Les deux lois Besson définissent une méthode d'intervention spécifique avec l'obligation qui est faite aux préfets et aux présidents de conseils généraux d'élaborer et de mettre en oeuvre des plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées. Ces plans ont pour fonction de décliner les objectifs de la loi Besson au niveau local et d'assembler et de coordonner les moyens d'intervention les plus adaptés au traitement de situations diversifiées d'un département à l'autre. Ce modèle n'est pas nouveau puisqu'il a déjà été expérimenté par le RMI avec les plans départementaux d'insertion. La loi Besson le reprend et permet d'articuler dans une même démarche l'approche immobilière maîtrisée par l'Etat et l'approche sociale qui correspond aux compétences des départements. On assiste alors avec la mise en oeuvre de plans départementaux dans le cadre du RMI, puis de la loi Besson, à la constitution de nouvelles modalités de territorialisation des politiques publiques.

Les plans départementaux tels qu'ils sont formellement définis ne se présentent pas seulement comme des catalogues d'actions ou l'assemblage des diverses formes d'intervention prévues par la loi Besson. Pour le législateur, leur ambition doit être autre. Ils ont en effet pour finalité d'identifier les besoins des populations en difficulté, de définir les objectifs de transformation et les interventions, de mobiliser les partenaires et de rassembler les moyens nécessaires à l'action. C'est dire qu'avec la loi Besson nous ne sommes pas seulement dans une logique d'application de prescriptions nationales et de procédures, mais

⁴⁴ Source : Ministère du logement. Questionnaire de la commission des finances du Sénat. 2001. La majorité des P.L.H se situe en dehors des espaces urbains.

⁴⁵ La Loi Solidarité et Renouvellement Urbain (13 décembre 2000) vise à rendre les politiques urbaines plus cohérentes en favorisant les mécanismes de solidarité dans les villes et en intégrant les politique de déplacements dans le cadre du développement durable.

d'adaptation d'une politique publique à la diversité de plus en plus marquée des territoires, et de coordination des différentes actions menées localement. La loi n'instaure pas en effet de mesures automatiques -hormis l'obligation d'élaborer un plan départemental et de mettre en place un fonds de solidarité logement- "il s'agit plutôt d'une approche instrumentale et opérationnelle, offrant une panoplie d'outils qui ne seront efficaces que s'il existe localement une mobilisation dynamique d'acteurs pour s'en saisir".

Les contrats de Pays.

Issus des lois de décentralisation de 1982, les contrats de plan fixent conjointement entre l'Etat et la Région les politiques prioritaires régionales. Les contrats de plan Etat-Région sont conclus après consultation notamment des autres collectivités ou entités concernées (départements, villes et établissements publics de coopération intercommunale principaux ainsi que les pays et les agglomérations). Ils sont négociés, à l'initiative de l'Etat, par le Préfet de région et le président du Conseil Régional. Ils s'appuient sur les compétences décentralisées à la Région et concernent le développement économique, la formation et la recherche, les transports et les communications, l'environnement et la qualité de la vie et les solidarités territoriales. Ce dernier axe intégrant généralement l'intervention sur la politique de la ville et le développement local. Pour exemple, le contrat de plan en Région Centre prévoit la possibilité d'intervenir sur le champ du logement dans le cadre du développement local et de la politique de la ville.⁴⁶

L'intervention territoriale de la Région s'appuie sur les agglomérations et les Pays. Afin de mener une politique de développement local, les Conseils Régionaux ont mis en place des "contrats de Pays". Regroupant les communes volontaires, une structure intercommunale est créée. La démarche s'inspire de la Loi du 4 février 1995, pour l'aménagement et le développement du territoire (L.O.A.D.T). En particulier, les territoires présentent une cohérence géographique, économique, culturelle ou sociale. Les "Pays" constituent un espace de réflexion sur un développement cohérent dans divers domaines. Si les contrats de pays concernent surtout les communes rurales, les contrats d'agglomération s'adressent aux territoires urbains. S'inspirant toujours de la loi L.O.A.D.T de février 95, les contrats d'agglomération « région » ont pour but de faire vivre une coopération de projet au sein des agglomérations, de favoriser la réalisation de programmes d'investissement des agglomérations s'intégrant dans une logique d'aménagement du territoire, et d'équilibrer l'engagement de la Région entre les Pays et les agglomérations.

⁴⁶ Annexe 3 : Extrait du Contrat de plan Etat-région 2000/2006 Région Centre.

Communautés de communes, Pays, sont des lieux essentiels en ce qu'ils permettent de croiser et mailler les différentes politiques publiques. Le logement des personnes en difficultés intégrera au sein d'un P.L.H la politique globale de l'habitat sur un territoire, Le développement local abordé au sein des Pays se doit de prendre en compte la question de l'insertion. Ainsi se reconstitue une globalité. Globalité de l'action publique au niveau d'un territoire.

2.2.3. Les choix stratégiques de l'association.

2.2.3.1. Des orientations issues de la culture et de l'histoire.

Pour élaborer le projet d'intervention et proposer à l'association des orientations stratégiques crédibles et acceptables avec la démarche de partenariat initiée jusqu'alors, je vais prendre en compte dans ma réflexion des éléments provenant de l'histoire de l'association et de sa culture. Issue de l'éducation populaire, elle est porteuse d'une approche auprès des publics qui s'inscrit dans trois démarches essentielles : « Faire avec », Responsabiliser et Témoigner. Ces trois éléments vont me servir de guide dans la définition du projet et de sa démarche de construction.

2.2.3.2. Les différentes hypothèses d'intervention départementale.

Les réflexions menées par la coordination mettent en avant la nécessité de développer autour de 5 pôles géographiques des outils permettant de répondre localement à la demande des jeunes devant mettre en œuvre trois fonctions distinctes mais complémentaires :

- Une fonction d'accueil et d'accompagnement de la demande
- Une fonction de mobilisation de l'offre de logement existante
- Une fonction de gestion d'une offre de logement adaptée et accompagnée

Quatre pôles sont organisés autour d'une ville centre dynamique (Amboise, Chinon, Loches, Tours). Le cinquième, plus éclaté et plus rural s'organise autour de plusieurs petites communes sans qu'aucune d'elles ne se distingue. (Le Nord Est Tourangeau). Le tableau ci-dessous présente comment et par quel organisme sont remplies, au niveau de chaque pôle géographique, les trois fonctions précitées.

TERRITOIRE	Accueil demande	Mobilisation Offres	Gestion offres
Agglo TOURS	Oui Portes et Clefs	Oui Portes et Clefs	Oui Divers structures
Pays Loire Nature	Non	Non	Non
Pays Touraine du Sud	Non	Oui en projet CIAS	Oui CIAS Loches
Pays Loire Touraine	Non	Non	Oui FJT Amboise Ass Logt Urgence Chateauenalt
Pays de Chinon	Non	Non	Oui FJT Chinon Ass Vienne Appart

Pour rendre opérationnel le projet d'intervention au niveau départemental, trois structurations de l'action sont possibles. Le Conseil d'administration de l'association est sollicité sur ce choix. Cette décision sera déterminante pour construire une logique d'intervention.

1^{er} hypothèse : Notre service se transforme en CCLAJ départemental.

La création d'un CLLAJ ayant une dimension départementale serait certainement un gage de cohérence dans l'action. Les outils et procédures se verraient ainsi uniformisées permettant de réaliser une véritable observation départementale et garantirait une prestation similaire à tous les jeunes du département. L'envergure du projet permettrait de centraliser les compétences dans les différents domaines d'intervention. L'équipe professionnelle pourrait s'appuyer sur une pluridisciplinarité nécessaire au regard de la diversité des fonctions. Ce choix qui devrait s'appuyer sur une volonté forte du Conseil Général et de l'Etat pourrait garantir une couverture départementale des actions, à condition que les moyens soient véritablement donnés. Un organisme unique permettrait pour les financeurs de l'action, une meilleure lisibilité et une maîtrise des coûts.

Mais l'organisation d'un service départemental peut s'avérer complexe quand certaines fonctions demandent une proximité des situations. La décentralisation des services sera à envisager notamment pour l'accueil de la demande et l'accompagnement social. Dans ce cadre, le risque de désengagement des acteurs locaux serait important.

2^{ème} hypothèse : Nous soutenons la création de CLLAJ locaux

La création de CLLAJ locaux présente l'avantage de permettre un meilleur engagement des instances et du partenariat local. La configuration de chaque service, décidé au niveau local, permettrait certainement une adaptation et une intégration plus forte au contexte. Ce choix amènerait cependant des disparités locales mais surtout ne favoriserait pas une cohérence départementale dans l'action et l'analyse des problématiques. Il sera difficile de trouver sur chaque territoire un organisme porteur de l'action et le dimensionnement de chaque CLLAJ ne permettra pas de réunir les compétences techniques pluridisciplinaires nécessaires. La faiblesse et l'éclatement des moyens alloués rendent complexe la mise en œuvre de cette hypothèse. Portes et Clefs pourrait dans ce projet assurer la coordination des CLLAJ locaux.

3^{ème} hypothèse : Une répartition des missions entre local et départemental.

Compte tenu des moyens accordés aux missions des CLLAJ, il est nécessaire d'optimiser au maximum les outils en s'appuyant sur toutes les initiatives et participations des acteurs locaux. L'adaptation au territoire est donc essentielle. Certaines fonctions peuvent être portées par des acteurs existants en complément de leur intervention initiale. C'est déjà le cas du CIAS du Lochois qui accueille la demande et oriente les jeunes en recherche de logement. Cette hypothèse privilégie l'acteur local en proposant un prolongement possible de son action par une prise en charge par un opérateur départemental de fonctions nécessitant une mutualisation (ex : mobilisation des offres de logement). L'opérateur départemental pourrait intervenir également en cas d'absence d'acteurs locaux. Si la phase de montage risque d'être longue et complexe car associant un nombre d'organismes important, elle favorise la réflexion sur la mutualisation des moyens. Elle nécessitera une coordination efficace favorisant la cohérence des outils, des procédures et du maillage des réponses. Portes et Clefs pourrait jouer les rôles de coordonnateur des acteurs et d'opérateur départemental sur certaines fonctions.

Conclusion de seconde partie.

La troisième hypothèse reçoit l'aval du Conseil d'Administration, puis présentée au comité de pilotage du service, elle ne fit l'objet d'aucune opposition majeure. Les partenaires de la coordination départementale reçurent favorablement cette proposition adaptée au contexte partenarial départemental et à la conception des missions de notre association. Elle fut retenue parce qu'elle répond en premier lieu aux intentions de l'association gestionnaire vis-

à-vis des territoires et de ces principaux partenaires. Soucieuse d'une démarche mobilisatrice, parfois militante, elle s'inscrit dans une logique de travail en réseau permettant de couvrir au mieux l'ensemble du territoire en intégrant cette compétence d'accompagnement à la mobilité et au logement dans les missions des acteurs déjà présents sur les territoires. Cette approche associe les acteurs institutionnels (Communautés de Communes, Conseil Général, Conseil Régional, Etat) sur un projet commun à partir de compétences différenciées que sont les politiques de lutte contre l'exclusion, de l'emploi, du logement et du développement local. Outre la réunion d'acteurs, elle permet de mieux appréhender la question de la jeunesse sur un territoire dans le cadre d'une approche globale, transversale à plusieurs politiques publiques. Elle s'inscrit dans les nouveaux modèles de l'action publique basés sur des logiques de concertation, de complémentarité.

Si le partenariat constitue depuis une vingtaine d'années l'horizon obligé pour la mise en œuvre des politiques publiques territoriales, la question actuelle sous jacente est l'identification de la bonne échelle pour organiser ce partenariat. La pertinence du niveau ou des niveaux choisis permettra d'enclencher ou non la dynamique de projet. Dans notre approche, nous ferons le choix de construire deux stratégies. L'élaboration d'un partenariat départemental au service d'une définition large de l'action et en charge de l'impulsion des projets puis un partenariat local centré sur l'adaptation et la mise en œuvre concrète de l'action.

Notre association tient également dans cette démarche un nouveau rôle. Celui de la mise en cohérence des politiques publiques. S'agit il d'un nouveau rôle dévolu au champ associatif ? Pour la construction de réponses centrées sur les besoins, les associations appuient de plus en plus leur projet sur une diversité de politiques et auprès de champs de compétences différents. L'élaboration des schémas et des plans réunissant une pluralité d'acteurs, permettent actuellement de construire des politiques concertées et articulées sur les territoires mais nous ne sommes réellement qu'au début de ces pratiques au sein desquelles le secteur associatif devra trouver sa place et sa marge d'initiative. Il ne me semble pas qu'il revienne au secteur associatif le rôle d'organiser ce tour de table, mais il me paraît essentiel qu'il puisse y prendre sa place avec son originalité et ses particularités normalement centrées sur la connaissance et la réponses aux besoins des personnes ainsi que sur sa capacité à construire des réponses originales et expérimentales. C'est ainsi que je soutiens auprès du réseau d'acteurs pour l'habitat des jeunes, l'implication des associations au sein des conseils de développement, structures naissantes au sein des « Pays » réunissant autour des projets l'ensemble des forces vives d'un territoire.

3. 3^{ème} PARTIE : UN PROJET D'INTERVENTION DEPARTEMENTAL, DIVERSIFIE, EN APPUI AUX ACTEURS LOCAUX.

Introduction de la troisième partie

A partir d'un projet construit de l'analyse des besoins, de la traduction des commandes publiques, des intentions et de la démarche de l'association gestionnaire, le directeur doit conduire la mise en œuvre et animer le changement nécessaire au sein de son organisation. Ici la définition du projet est le fruit d'une démarche concertée, réunissant un partenariat d'acteurs qui vise une conduite de changement non seulement au niveau de l'opérateur principal, mais également dans les approches et fonctionnement des acteurs locaux. Il conviendrait d'analyser la conduite du changement auprès de chaque acteur local, j'ai proposé dans ce sens de conduire une réflexion au sein de la coordination départementale pour le logement des jeunes afin d'accompagner chacune des structures dans la mesure du changement nécessaire. Pour ce travail, le terme « maîtrise d'ouvrage collective » prendra un nouveau sens. Dans la conduite de ce projet, deux éléments en tension serviront de guide afin de maintenir le cap d'un projet résolument tourné vers les jeunes de chaque territoire tout en assurant l'accès possible au même droit quelque soit l'endroit du département où l'on se trouve. Le premier consistera à construire localement la mise en forme du projet avec les principaux acteurs du territoire, le second est la commande précise et incontournable du Conseil Général d'Indre et Loire vis-à-vis d'un projet unique, cohérent et lisible sur l'ensemble du département.

Dans cette troisième partie, je présenterai le contenu du projet de l'intervention départementale tel qu'il est construit actuellement après plusieurs phases de négociation entre les différents acteurs, puis je développerai la méthode et les différentes étapes de construction.

Un second temps sera consacré à l'identification des moyens nécessaires à l'action. Puis me recentrant sur les fonctions dévolues dans ce projet à l'association gestionnaire et au service que je dirige, je proposerai une conduite de changement permettant à l'association de mieux trouver sa place dans le jeu d'acteur ainsi qu'une démarche d'accompagnement de l'équipe professionnelle vers ses nouvelles missions qui nécessite une approche plus transversale de chaque salarié.

3.1. Une offre de service diversifiée, favorisant la mobilité et adaptée aux territoires.

3.1.1. Un tronc commun, reconnu et validé.

3.1.1.1. Développer l'accueil, l'information et l'accompagnement sur le logement au niveau de chaque Pays.

Afin de faciliter la mobilité résidentielle des jeunes, ceux-ci doivent pouvoir disposer au sein des structures d'accueil qu'ils fréquentent régulièrement d'une information précise, adaptée à leur situation individuelle et d'un accompagnement dans leur démarche.

Une information précise et fiable car les démarches visant une recherche de logement sur un territoire éloigné sont complexes et l'information à ce niveau ne peut se réduire à un guide classique. Elle demande pour les professionnels chargés de cette fonction une spécialisation sur les procédures et dispositifs d'accès au logement et sur le contexte de l'offre locative sur les différents territoires. Centrée sur une recherche de logement, l'information transmise doit permettre à la personne de mieux appréhender sa situation future dans un contexte de prise d'autonomie et de nouvelle responsabilité locative. Comme primo accédant au logement, la plupart des jeunes ont besoin d'éléments d'information concrets sur les droits et les devoirs du futur locataire qu'ils seront demain.

L'adaptation aux situations individuelles est également un impératif de l'action. L'orientation vers une solution doit se construire à partir d'un diagnostic précis de la situation du jeune ménage. La durée prévisible d'inscription sur le territoire, les moyens économiques dont disposera la personne, ses souhaits en matière d'habitat et de localisation, son parcours d'insertion et résidentielle déjà effectué sont autant d'éléments qui doivent guider une orientation adaptée. La visée de cette adaptation doit permettre d'éviter les échecs et faciliter la dynamique d'insertion. Dans ce sens, l'information et l'orientation doivent dépasser la seule approche du logement et se centrer sur la notion d'habitat qui renvoie à un ensemble de fonctions vitales et indispensables (se nourrir, se reposer, prendre soin de son corps...) mais aussi des fonctions liées au projet de chacun, (avoir un espace pour la création, recevoir, s'ouvrir sur l'extérieur). « *C'est par la manière dont l'habitat répond à ces fonctions que pourront être satisfaits ou non des aspirations plus larges et plus profondes d'appropriation, d'intimité, d'image sociale, sans oublier que l'habitat est une inscription dans le temps et permet de se positionner ici et maintenant par rapport à un passé et un futur*»

précise Bernard SALIGNON⁴⁷, lors d'un séminaire en mai 1996⁴⁸ sur le logement des jeunes organisé par la Charte Ouvrir la Ville.

Tout en recherchant la responsabilisation des jeunes dans leur projet, l'information et l'orientation doivent pouvoir se compléter d'un accompagnement dans les démarches quand celui-ci devient nécessaire. L'absence de soutien familial, la complexité de certaines démarches administratives, les difficultés pour faire face à un futur bailleur, peuvent nécessiter que des professionnels les accompagnent dans les démarches physiques.

Dépassant le seul caractère informatif auprès des personnes, sollicitant des informations personnelles afin d'élaborer le diagnostic et visant un accompagnement dans les démarches, une contractualisation entre la personne et le service chargé de l'accompagnement sera nécessaire sous la forme d'un contrat individuel de projet intégrant les objectifs et le contenu de l'intervention ainsi que les engagements réciproques. Ce contrat permettra également de faire correspondre l'intervention au regard des exigences de la Loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale.

3.1.1.2. Une bourse aux logements départementale

Ce second volet du projet vise à améliorer l'information auprès des publics sur les offres de logement potentiellement mobilisables et correspondant à leur projet sur le territoire d'arrivée. Il doit permettre de rendre visible et accessible aux jeunes des offres peu connues mais pouvant répondre à leurs attentes. Ce travail de repérage des offres existantes permet également de réaliser une approche qualitative auprès des bailleurs et ouvre la possibilité de présenter les avantages et possibilités fiscales, les dispositifs institutionnels de garantie (LOCA PASS, Fonds de Solidarité Logement) que beaucoup d'entre eux ignorent ou connaissent partiellement. Cette bourse aux logements départementale doit répertorier les différentes offres atypiques (logement chez l'habitant, gîtes ruraux, logements communaux...) pouvant accueillir des jeunes pour des périodes de formation, d'alternance. Elle permettra la mise en rapport entre des jeunes et des bailleurs en laissant à ce dernier le libre choix sur l'accueil ou non de la personne dans son logement car en aucun cas la

⁴⁷ Bernard SALIGNON est Docteur en philosophie, Docteur en linguistique et en psychologie, Professeur à l'Université de Montpellier et intervient au Centre Scientifique et Technique du Bâtiment. Il a publié plusieurs ouvrages dont « Qu'est-ce qu'habiter » aux Editions Z'Editions.

⁴⁸ Charte Ouvrir la Ville. *Le logement des jeunes*. Acte du séminaire. Mai 1996.

bourse aux logement ne doit se confondre avec un travail d'agence immobilière, réglementé par ailleurs⁴⁹ et répondant à des normes spécifiques d'intervention.

Une attention particulière devra être portée à la qualité des logements proposés afin que les offres correspondent au projet d'insertion voulu avec les ménages et ne permettent pas la mise en location par des propriétaires peu scrupuleux ou des marchands de sommeil de logements vétustes ou très inconfortables ne répondant pas aux normes définies par la Loi S.R.U⁵⁰ concernant les logements décents ou risquant de mettre les personnes en difficultés financières par une accumulation de charges annexes (énergie etc..).

3.1.1.3. Le développement d'offres adaptées.

Prenant appui sur les résultats des études menées et des réflexions locales, il convient sur certains territoires de créer une nouvelle offre adaptée aux situations de jeunes en mobilité d'insertion. Les projets visant la création de ces offres devront s'élaborer dans les instances locales de concertation (Programme Locale de l'Habitat, Contrat de Pays) mais devront être dynamisés et portés par le Plan Départemental d'Actions Pour le Logement des Personnes Défavorisées. Cependant l'adaptation d'une offre pour le public précité nécessite avant tout montage d'opération de poser les principes suivants :

- Le coût du logement doit être en relation avec les capacités financières des jeunes forcément limitées au regard des faiblesses de revenus ;
- Les modes de gestion doivent intégrer la souplesse nécessaire au regard des problématiques spécifiques de mobilité. Le bail classique n'est pas toujours adapté à ce type de situation et il est parfois utile de développer d'autres formes de gestion (Sous-location, Résidence Sociale...) ;
- Compte tenu du jeune âge des demandeurs et de leur première étape vers l'autonomie, l'offre de logement doit se conjuguer avec une veille sociale. Il convient donc d'articuler l'offre avec une intervention de veille de proximité. Cet accompagnement pouvant être réalisé par une association, un Centre Communal d'Action Sociale, un intervenant communal, un conseiller d'une Mission Locale ou d'une P.A.I.O.

⁴⁹ La profession d'agent immobilier est réglementée spécifiquement afin de gérer le bien d'autrui. La Loi HOGUET du 2 janvier 1970 définit clairement les missions et obligations de la profession (Carte professionnelle, Assurance...).

⁵⁰ Loi Solidarité et Renouvellement Urbain promulguée en Janvier 2000. Elle comprend des articles définissant les critères des logements dits « décents » et des modalités d'intervention et de contraintes auprès des propriétaires.

Pour développer une offre de logement, un ensemble d'outils classiques existe. Il renvoie aux procédures et aux financements du logement dont le financeur principal est l'Etat. Mais dans notre cadre précis, d'autres partenaires peuvent venir compléter le tour de table financier. La prise en compte de ce public rencontre les priorités d'intervention du Conseil Général et du Conseil Régional dans le domaine du logement. Les collecteurs 1% peuvent également soutenir des opérations compte tenu de la spécificité du public.

Concernant la typologie des réponses, l'offre sociale publique ou privée déjà existante peut être mobilisée quand sa réalité est importante ou sous employée. Afin d'adapter la gestion de l'offre aux besoins des publics, le support d'une association locale ou départementale peut être recherché. La sous-location permet dans ce cadre, d'envisager de meubler le logement et d'utiliser un statut plus souple de gestion. La création d'une nouvelle offre sociale doit s'appréhender en fonction de la réalité des territoires ainsi que la nature des demandes et des besoins, ainsi des accueils importants de longs séjours ou une forte demande d'hébergement par alternance peuvent justifier la développement de petites résidences sociales. Les éléments constitutifs d'une gamme sont constants et reposent sur des procédures réglementaires et des financements spécifiques qui sont présentées en annexe pages 87 et 88

La mobilisation du parc privé par les aides à la réhabilitation est une piste à privilégier au regard de la répartition des besoins sur le territoire départemental. Elle permettrait de répondre à des opérations ciblées, par des opérations limitées en nombre sur des communes ou les besoins de logements pour des jeunes se font le plus criant. Une opération « Programme Social Thématique » centrée sur la réhabilitation de logements privés pour accueillir des jeunes en mobilité pourrait également créer une dynamique départementale. Le PST est une procédure contractuelle mise en oeuvre avec l'Etat, l'Agence Nationale pour l'Amélioration de l'Habitat, la ou les collectivités locales et l'un des organismes agréés par le Préfet et dont l'un des objets est l'insertion ou le logement des personnes défavorisées. Son objectif est de favoriser le logement de telle ou telle catégorie de personnes dans un secteur géographique déterminé qui peut être le département. Une convention est signée entre les partenaires et précise les modalités financières d'intervention de l'ANAH et la procédure d'attribution des logements. Les logements sont conventionnés à l'A.P.L et le bailleur s'engage à respecter les conditions d'attribution et de location des logements prévus à la convention. Un organisme social peut être chargé des attributions ce qui garantit, faute de dispositifs de contrôle adaptés aux financeurs de l'action la pérennité de l'affectation des logements au public ciblé par l'action.

3.1.2. Des adaptations territoriales et un maillage départemental.

3.1.2.1. Une répartition des compétences fondée sur proximité et spécialisation.

L'organisation de l'action au regard des orientations définies pose le principe d'une répartition des missions entre les acteurs locaux volontaires et l'opérateur départemental qui fédère l'action et intervient en complément de l'acteur local sur les missions non couvertes par celui-ci. Elle nécessite également de prévoir l'intervention sur les territoires non couverts par des opérateurs locaux.

Il semble essentiel pour des raisons de cohérence dans l'accompagnement des publics que la fonction « d'intervention sociale » soit le plus possible intégrée à l'action d'un opérateur local ayant lui-même une fonction d'accompagnement des jeunes. Ainsi le réseau des Missions Locales, les F.J.T sont les mieux placés pour intégrer cette nouvelle intervention. Mais il convient d'intégrer d'autres acteurs du territoire, l'adhésion au projet ou la possibilité ou non d'intégrer cette mission au sein de l'existant. Il nous faut tenter d'éviter de susciter inutilement des tensions autour de la question du rôle de chacun tout en permettant une expression claire et précise de tous pour éviter des malentendus.

La démarche visant la répartition des compétences nécessite une inscription dans la durée en prenant en compte les paramètres particuliers de chacun des acteurs tout en évitant la longueur excessive favorisant la démobilisation. J'ai conduit cette démarche sur une période de trois mois.

Au niveau du pilotage d'ensemble, nous sommes convenus rapidement que la coordination départementale serait l'instance de validation du projet, des missions et des acteurs. Sa reconnaissance institutionnelle comme « groupe de pilotage du logement des jeunes au sein du P.D.A.L.P.D lui apporte désormais une véritable légitimité pour assurer ce rôle de validation.

Le cadre et la démarche de construction du projet pourraient s'élaborer ainsi :

A partir du projet construit et validé dans ces grands principes, la première étape consiste à élaborer collectivement des points de repères concernant une répartition des compétences dans le cadre d'une approche théorique. C'est ce que représente le tableau ci-dessous.

Missions	Intervenant	Compétences nécessaires
Accueil Information	Local	Intervention sociale. Accompagnement de projets individuels Procédure et droit du logement Mobilisation et travail en réseau Obligation d'un travailleur social D.E pour réaliser les mesures d'accompagnement.
Accompagnement	Local	Idem
Bourse aux logements	Départemental	Procédure et droit du logement Prospection Connaissance des territoires et des réseaux du logement.
Animation du partenariat et ingénierie	Local et Dept	Ingénierie et montage de projet Connaissance des procédures en montage d'opération. Connaissance dans la mise en œuvre des politiques locales de l'habitat
Gestion de logements	Local	Gestion patrimoniale Gestion locative Connaissance des dispositifs spécifiques au logement social.

Dans une seconde étape, chaque membre de la coordination est amené à préciser sa position dans le projet à partir des points de repères, des stratégies individuelles ou collectives sur le territoire et des possibilités qu'il aurait à mobiliser ses compétences au sein de son organisme.

Puis par des rencontres réunissant les principaux acteurs sur chaque territoire, la troisième étape permet de définir collectivement un schéma local d'intervention. Cette étape étant la plus complexe, c'est elle qui demande le plus de temps d'explicitation afin de permettre à tous d'être au bon niveau d'information et de réflexion.

Très rapidement, la coordination départementale a souhaité que la bourse aux logements puisse être développée au niveau départemental par le service « Portes et Clefs » en prolongement de celle qu'il gère sur l'agglomération Tourangelle. C'est le seul acteur disposant des compétences et d'une pratique de longue date en ce domaine.

Le modèle théorique présenté ci-dessus nécessite d'être adapté au regard des éléments issus des réflexions pendant la phase de construction du projet. La perspective la plus réaliste de répartition des missions est détaillée dans le tableau suivant :

	A.I.O	Accompagnement	Gestion de l'offre	Animation Ingénierie
Pays Loire Nature	Portes et Clefs	Portes et Clefs Mission Locale	Portes et Clefs Opérateur à trouver	Mission Locale
Pays Loire Touraine	F.J.T Amboise	F.J.T Amboise	F.J.T Amboise Association Chateaurenault	F.J.T Amboise
Pays Touraine Côté Sud	Portes et Clefs	C.I.A.S de Loches	C.I.A.S de Loches	C.I.A.S
Pays du Chinonais	F.J.T de Chinon	Ass Vienn appart	Ass Vienn Appart	Mission Locale Portes et Clefs
Agglomération Tourangelle	Portes et Clefs	Portes et Clefs	Portes et Clefs	Portes et Clefs

La répartition finale est très proche de notre modèle théorique de départ. Elle prend en compte les compétences de chaque opérateur potentiel et confie au service départemental les territoires non couverts et les fonctions non assurées par les acteurs locaux.

3.1.2.2. De la coordination départementale aux comités de pilotage locaux.

Il convient également de donner au projet de bons niveaux de pilotage afin d'envisager son évolution au regard des besoins territoriaux et de l'attente des commandes publiques. Le niveau départemental reste pertinent puisqu'il répond aux attentes de cadrage du plan départemental et des principaux financeurs du projet. Mais l'adaptation territoriale ne sera possible que s'il existe un pilotage local, plus proche des communes et communautés de communes, intégrant le projet dans le contexte et favorisant son adaptation à d'autres besoins spécifiquement recensés sur le territoire. Dans la phase de répartition des compétences, le groupement d'acteurs du Chinonais, confronté à une demande grandissante d'accueil de travailleurs saisonniers et à une faiblesse de structures d'accueil, a interpellé la coordination départementale dans ce sens pour que le projet naissant puisse intégrer la réflexion de cette demande spécifique. Il convient également de donner une place aux élus locaux peu représentés dans les instances départementales.

La création de comités de pilotages locaux composés d'acteurs de l'insertion des jeunes, de l'habitat, des élus et techniciens des communautés de communes et des pays, animés par les membres de la coordination départementale peut donner un cadrage local à l'action. L'articulation avec l'instance départementale pourrait être réalisée par l'intermédiaire de représentants des comités de pilotage locaux. Sans tomber dans une grande complexité, le projet doit pouvoir disposer d'un double pilotage en réponse aux instances existantes des deux niveaux territoriaux qui le font exister. Ainsi pour exemple, la composition d'un comité de pilotage local devrait comporter les opérateurs du projet, les autres associations concernées par l'habitat des jeunes, des représentants des bailleurs, les collectivités locales (Communautés de communes et pays), la Chambre des Métiers.

3.1.3. Un opérateur départemental « Pilote » au service de la cohérence, d'un coût maîtrisé et de l'évaluation de l'action.

3.1.3.1. L'exigence des commanditaires vise à une cohérence départementale.

Dés les premiers contacts avec les financeurs possibles, l'exigence de cohérence départementale est clairement posée. Le Conseil Général, financeur principal du projet pose quelques principes préalables à prendre en compte. Le projet doit s'inscrire dans le plan d'action du P.D.A.L.P.D dont il est devenu progressivement un axe phare. Il doit bénéficier de co-financements.

Il doit être globalisé et centralisé auprès d'un porteur unique rendant compte de l'action menée sur l'ensemble du territoire. Il n'est pas question de soutenir plusieurs projets présentés par des acteurs différents.

Les outils de connaissances du public et de sa demande de logement doivent être similaires sur l'ensemble du territoire afin d'assurer une consolidation des données et en permettre une analyse départementale

3.1.3.2. Entre territoire et spécialisation : Une approche des coûts, des financements et de leurs répartitions.

Afin d'estimer le coût de ce projet, j'ai procédé à une approche analytique des financements actuels du service « Portes et Clefs » en reprenant ces cinq fonctions principales ; Animation développement, Accueil, Information, Orientation, Accompagnement et vie sociale, Médiation locative, Gestion locative adaptée. Cette approche, corrigée ultérieurement par les éléments spécifiques d'une intervention sur un territoire géographiquement plus vaste, nous permet de

dégager approximativement le coût de chaque type de prestation. Cette lecture sera nécessaire dans le cadre d'une répartition des moyens de l'action sur la base de missions réalisées au sein d'un collectif d'acteurs. Pour réaliser cette analyse, j'ai mis en place une comptabilité analytique pour l'exercice 2002 et 2003 s'appuyant sur :

- une affectation au réel des charges et produits identifiables par section analytique
- des clés de répartition à partir du volume de chaque section pour les charges et produits à répartir
- une répartition des salaires réalisée sur la base du temps passé à chaque activité
- une comptabilisation séparée de certaines charges administratives transversales, réparties ultérieurement au prorata des charges de chaque fonction.
- Un calcul de ratio sur les différentes actions conduites par le service.

Ce travail élaboré sur deux années permet de dégager le coût moyen de chacune des actions menées.

Actions	Coût moyen par ménage
Accueil Information Orientation	36 Euros
Accompagnement vers le logement	457 Euros
Logement mobilisé	36 Euros
Logement géré (Par an)	554 Euros
Accompagnement social en logement (an)	915 Euros

Pour l'intervention départementale, une première approche peut être réalisée à partir d'un schéma type de développement identique à chaque territoire. L'estimation des besoins étant très difficile à préciser, j'ai retenu ici un calcul sommaire à partir de la répartition géographique en nombre d'habitants. L'agglomération Tourangelle représente 53% de la population du département. Si, nous considérons que les besoins de l'agglomération sont actuellement couverts, nous pouvons appliquer au moins un nombre égal de prestations nécessaires pour couvrir le reste du département.

	Nombre estimé	Coût PEC	TOTAL
accueils:	1000	36 €	36 000 €
accompagnements vers le logement :	45	457 €	20 565 €
logements mobilisés :	426	36 €	15 336 €
logements gérés :	40	554 €	22 160 €
ménages accompagnés en logement :	40	915 €	36 600 €
			130 661 €

Cette première approche estimative nous indique le coût à répartir entre les principaux financeurs pour assurer une égalité de service sur l'ensemble du département. La question de la répartition et de la prise en charge de ces coûts devra faire l'objet de débats en comité de pilotage. Nous pouvons procéder ici, comme pour l'analyse des coûts à une estimation de répartition des financements à partir de la grille de lecture que représente le budget de Portes et Clefs et des pourcentages de financements apportés par chaque organisme.

	ETAT	Conseil Général	Collectivité Locales	F.S.L	Autres
%	31%	12%	6%	38%	13%
Somme	40 501	15 679	7840	49 651	16 980

Ces données étant la résultante de plusieurs financements différents, il conviendra d'analyser chacun d'eux au regard des contours précis du projet pour vérifier leur éligibilité. Concernant les fonctions de base permettant le développement des lieux d'accueil et d'accompagnement, la bourse aux logements et l'animation du partenariat local, nous considérons qu'elles nécessitent l'équivalent de deux postes à temps plein qui pourraient être pris en charge par un co-financement Etat et Conseil Général dans la cadre d'une Maîtrise d'œuvre Urbaine et Sociale (MOUS).

3.1.3.3. Faciliter l'évaluation : Des outils d'observations et des critères d'évaluation communs.

Une action portée par un ensemble d'acteurs rend plus complexe une démarche d'évaluation. Si l'évaluation consiste à mesurer les écarts entre les intentions de départ et les effets produits à l'arrivée telle la définition du décret du 22 janvier 1990 ⁵¹, Il convient que l'ensemble des acteurs soit au préalable d'accord sur les éléments servant de base à l'évaluation et qu'ils disposent des mêmes outils de recensement d'information. Ainsi le contrat d'accueil, la base de données permettant d'enregistrer les demandes, les outils de suivi des parcours seront les mêmes pour l'ensemble des organismes intervenant dans le projet. Le service départemental est chargé d'assurer le suivi et le contrôle en conformité du cahier des charges de l'utilisation des outils.

⁵¹ Evaluer une politique, c'est rechercher si les moyens juridiques, administratifs et financiers mise en œuvre permettent de produire les effets attendus de cette politique et d'atteindre les objectifs qui lui sont fixés.

Enfin chaque année, un rapport d'activité consolidant les données recueillies sur l'ensemble des territoires sera réalisé. Cette question pose également le problème de l'identification de la commande ou plus précisément la difficulté de l'évaluation dans le cadre d'un environnement multiple. Actuellement l'Union des Foyers de Jeunes Travailleurs essaie de constituer une grille d'analyse et d'évaluation des actions des C.L.L.A.J. sur le territoire national mais jusqu'à ce jour la grande diversité des comités locaux et l'hésitation des pouvoirs à reconnaître ces services par des moyens financiers spécifiques diminuent l'enjeu et l'exigence pour s'engager dans des démarches d'évaluation. Aujourd'hui je considère pour ma part que l'enjeu est inverse. Par une démarche évaluative de leurs actions, l'ensemble des C.L.L.A.J se donnerait les moyens d'améliorer leur lisibilité et leur reconnaissance auprès des pouvoirs publics.

3.2. Accompagner le changement : Vers un pilotage partenarial.

3.2.1. Vers une évolution du projet associatif.

3.2.1.1. D'une association de gestion à une association de mission.

En 1994, l'association sortait de 40 ans de gestion d'un équipement unique : le Foyer de Jeunes Travailleurs. Un accord cadre national conclu entre l'U.F.J.T et le Ministère du logement visait alors à donner les moyens aux associations pour engager une restructuration du bâti tout en amenant un questionnement sur le rôle de celle-ci auprès des jeunes et sur leur territoire. Comme une centaine d'autres associations à travers la France, elle s'engagea dans une réflexion partenariale visant à faire évoluer son projet associatif et ses missions au regard du besoin des jeunes sur l'agglomération Tourangelle. La composition du conseil d'administration d'alors était très marquée par la présence forte d'anciens fondateurs et de personnalités proches de ceux-ci. Issue de l'action catholique et de l'éducation populaire, la culture dominante était centrée sur la promotion et l'action collective mais la démarche se limitait aux jeunes accueillis en F.J.T dont les situations avaient connu une nette précarisation et le rapport à l'entreprise connaissait de fortes mutations. Plusieurs étapes furent nécessaires pour inscrire l'association dans un changement fondamental de son projet :

La première s'appuya sur une analyse des besoins et de la demande provenant à la structure initiale. Confrontée à une étude départementale réalisée pour le Plan

Départemental d'Actions pour le Logement des plus Démunis, elle permet d'identifier les besoins non couverts par la structure existante, ses faiblesses d'intervention.

L'étape suivante consista à mettre en débat cette analyse et les premières pistes d'orientation du nouveau projet auprès d'un partenariat large, composé de relais sociaux, prescripteurs de la demande et financeurs dans le cadre d'une maîtrise d'ouvrage collective. Les premières orientations associatives pouvaient désormais se définir en trois axes complémentaires :

1. Les besoins des jeunes ont changé, le F.J.T est encore une réponse mais partielle dans le cadre de parcours résidentiels. La demande est forte mais elle est diversifiée. Les réponses doivent donc s'individualiser et se construire dans la diversité.
2. L'intra muros n'est pas la solution unique en réponse aux besoins d'habitat temporaire des jeunes. Des solutions sont donc à trouver hors des murs traditionnels.
3. La prise en charge globale doit faire place à un accompagnement limité à l'habitat et la mission de l'association est de favoriser la socialisation des jeunes.

Ces orientations permirent de vivre un passage d'une mission centrée sur le dedans « gérer un Foyer de Jeunes Travailleurs » à une mission dynamique et globale « acteur de la socialisation des jeunes ».

Plusieurs éléments conjugués permettent d'inscrire l'association dans cette démarche de changement. L'élection d'un nouveau Président, investi dans des réseaux multiples et soucieux d'inscrire l'association dans des réponses actualisées à l'évolution des besoins ainsi que l'accord cadre national engagé avec le Ministère du logement en sont les points principaux.

3.2.1.2. Un binôme central : Président et Directeur.

Pendant cette phase de développement du service et son inscription dans des réalités territoriales de plus en plus vastes, mon souci permanent comme directeur est de construire une collaboration étroite avec le Président, de situer et garantir le respect du rôle des différentes fonctions au sein de l'association notamment entre les administrateurs et les salariés. Dans ce cadre, le directeur doit gérer une tension complexe permettant au projet de se développer au sein d'un environnement partenarial large et accompagner l'association à se situer dans ce nouvel environnement en élaborant un nouveau mode de pilotage. Dans

son livre⁵², Jean AFCHAIN présente les rapports entre un Président d'association et un directeur comme l'expression d'un triple contrat s'inscrivant autour de trois champs à articuler entre eux ; Les champs associatif, salarial et administratif. Le champ du contrat associatif représente les règles de fonctionnement et responsabilités définies dans le cadre de la liberté contractuelle de l'association. Le champ salarial définit les délégations confiées aux salariés et plus précisément au directeur. Le contrat administratif concerne les règles d'adhésion de l'association aux éléments de cadrage définis par les pouvoirs publics. Ce troisième champ, que je me permettrai d'étendre à la réalité de la construction partenariale d'un projet et celui qui nous demande, président et directeur le plus d'efforts afin de le rapprocher en permanence des deux autres.

En effet, les relations partenariales dans la construction d'un projet commun et mutualisé nécessitent une réactivité accentuée à l'événement. Elles demandent au directeur, de vérifier régulièrement l'adhésion de son association employeur à l'avancée du projet. Elle demande une clarté dans les positions de l'association afin de rendre le directeur pleinement acteur et représentatif de celle-ci dans le cadre des relations partenariales. Plusieurs éléments nous permettent d'éviter les écarts trop importants dans les trois fonctions développées par Jean AFCHAIN.

La mise en place de temps de travail réguliers en binôme permet de rendre compte sur l'évolution du projet et les questions posées. La participation du Président à des temps importants et majeurs dans la construction du projet est également un point de repère important. Le binôme doit porter le souci d'informer régulièrement le Conseil d'Administration et de lui proposer des temps de réflexion et de débats avant de valider les grandes orientations. Ces points d'attention permettent une construction partagée du projet ou chacun peut y prendre toute sa place originale. Toutefois, je me retrouve régulièrement dans des situations « inconfortables », obligé de différer des décisions pour m'assurer de la position associative ou contraint à un engagement solitaire non sécurisé, interrogatif sur la volonté associative. Ces éléments souvent générateurs de tensions sur le moment, souvent analysés rapidement par la vitesse des événements me semblent aujourd'hui évitables par l'exigence d'une démarche d'anticipation constante que doit construire le directeur avec son association. « *Le projet relève d'une démarche prospective et trace des perspectives. Il permet d'entrevoir et d'identifier des directions à prendre, et en cela, le projet est directement lié à la fonction de direction car il oblige à anticiper, prévoir, planifier, coordonner, évaluer,*

⁵² AFCHAIN Jean. *Les associations d'action sociale*. Paris : Dunod, 1997.

rassemblant ainsi les actions principales d'un directeur d'établissement »⁵³ précise Patrick LEFEVRE. Cette anticipation doit s'inscrire dans la démarche du binôme président directeur et celui-ci doit porter le souci d'impliquer l'ensemble des administrateurs à l'évolution du projet.

3.2.1.3. Impliquer les administrateurs à la construction et à l'évolution du projet.

Prolongeant le travail important du binôme Président/directeur, l'implication du conseil d'administration est recherchée à travers une démarche continue lors de la définition et l'élaboration du projet par :

- La création d'une commission habitat rattachée au conseil d'administration et composée d'administrateurs et de salariés du service.
- La participation d'administrateurs à la coordination départementale pour le logement des jeunes, lieu d'élaboration du projet départemental.
- Des informations régulières au conseil d'administration sur la connaissance des besoins, de l'avancée du projet.
- Un débat suivi d'une validation par le Conseil d'administration lors de trois étapes clés que sont l'analyse des besoins au regard des potentiels d'intervention, les axes stratégiques et la définition du projet, puis les conditions de faisabilité du projet.

3.2.2. Un pilotage politique du projet et des conventions opérationnelles.

3.2.2.1. Un pilotage politique de la question du logement des jeunes en Indre et Loire.

Pour permettre le pilotage du projet, il me semble important que soient confiées à la coordination départementale pour le logement des jeunes plusieurs missions spécifiques visant la mise en œuvre, l'encadrement, l'évolution du projet. Dans ce sens, elle garantirait une logique partenariale dans le suivi et les orientations du projet. Composée des acteurs associatifs actifs, de l'Etat, du Conseil Général et des représentants des comités de pilotage locaux, elle assurerait :

- Une mise en cohérence départementale
- Une programmation des projets
- Une évaluation de l'action

⁵³ LEFEVRE Patrick. *Guide de la fonction de directeur d'établissement.*

- Une analyse permanente des besoins
- Une fonction d'interface entre les acteurs et les institutions.

3.2.2.2. Des contractualisations entre les opérateurs.

Dans le même temps et compte tenu de la configuration originale du projet, des contractualisations seront conclues entre l'opérateur centralisateur du projet et des ressources et les acteurs locaux. Ces contrats devront prévoir :

- Les finalités et les modalités de l'action.
- Les engagements réciproques.
- Les modalités d'ajustement.
- Le financement de l'action
- Les procédures d'évaluation
- Les outils communs obligatoires.

3.3. Accompagner le changement : vers une équipe pluridisciplinaire intervenant en transversalité.

Situant au centre d'un triptyque organisationnel les besoins des usagers et les aspirations des personnels, Jean Louis DESHAIES⁵⁴ conçoit la dynamique de changement dans la démarche de projet en trois axes :

- Les décisions politiques et orientations stratégiques
- Le processus de résolutions des problèmes
- Les outils du management des activités et des compétences.

Les deux premiers axes ayant été développés dans les parties précédentes, nous étudierons la démarche que je propose afin d'engager l'équipe salariée dans la mise en œuvre du nouveau projet d'intervention territoriale. Nous retiendrons que de 1994 à ce jour, le service a connu un développement permanent. L'équipe des salariés s'est donc constituée progressivement en fonction de l'évolution des missions. Début 2003, celle-ci était principalement composée des « fondateurs » et centrée sur une approche plutôt spécialisée (accueil/ accompagnement/gestion locative et technique).

⁵⁴ DESHAIES Jean Louis. Mettre en œuvre les projets. *L'approche socio économique : Une démarche proactive des établissements sanitaires et sociaux pour répondre aux exigences de l'accréditation et de l'évaluation*. Edition l'Harmattan. Paris 2000.

Prenant en compte les limites budgétaires pour la mise en œuvre du projet et les souhaits exprimés de certains salariés, j'ai rapidement proposé au conseil d'administration de conduire l'équipe professionnelle vers des interventions plus transversales permettant à tous de s'inscrire dans le projet de développement départemental. Cette option nécessite bien entendu d'amener chaque professionnel aux compétences nécessaires pour répondre aux commandes territoriales et donc de s'engager dans une gestion prévisionnelle des compétences.

3.3.1. Mobiliser les ressources humaines et trouver les marges de manœuvre pour le projet.

3.3.1.1. Mobiliser les salariés : Le choix de la participation.

Jean Marie MIRAMON dans son livre « Manager le changement dans l'action sociale » précise « *qu'avant d'engager un quelconque processus de changement dans une organisation, quatre conditions doivent être réunies :*

- *La nécessité du changement doit être clairement perçue par l'ensemble des acteurs.*
- *Les moyens de indispensables pour mener à bien le changement doivent être assurés.*
- *La sécurité : les perspectives doivent reposer sur des données fiables.*
- *La mobilisation : le projet doit pouvoir mobiliser et fédérer l'ensemble des acteurs.*⁵⁵

Le meilleur moyen d'arriver à ces quatre conditions est d'associer l'équipe professionnelle lors de phase de l'élaboration du projet. Ma démarche vise donc à constituer un groupe projet au sein de l'association composé de membres de l'association (3) et de salariés (3) du service qui sera amené à préparer les réflexions et propositions au Conseil d'administration. Les membres de l'équipe à tour de rôle participent à la coordination départementale pour le logement des jeunes.

Je fais également le constat que plusieurs souhaits des membres de l'équipe quant à leur intervention professionnelle (diversification d'activité, prise de responsabilité, rapprochement

⁵⁵ MIRAMON Jean Marie. *Manager le changement dans l'action sociale*. ENSP. Rennes

domicile) peuvent trouver réponse dans la mise en œuvre du projet telle que nous l'envisageons par une répartition des territoires sur l'ensemble de l'équipe et une plus grande transversalité des interventions.

La participation active à la réflexion des membres de l'équipe, les intentions différentes des acteurs permettent d'envisager sereinement la mise en œuvre du projet. L'essentiel me paraît être de favoriser la rencontre entre les enjeux différents de chaque partie autour d'un projet nouveau d'intervention du service dans une sorte de « donnant-donnant » lisible par tous.



3.3.1.2. Quand un nouveau projet interroge l'action menée.

Envisageant une nouvelle réorganisation s'appuyant sur des nouvelles formes d'interventions transversales de certains membres de l'équipe, il me faut interroger globalement l'organisation actuelle et les écarts entre les intentions rarement formalisées jusqu'alors et la réalité. C'est ainsi que je propose à l'équipe d'engager un travail d'analyse et de réflexion sur deux éléments complémentaires mais disjoints : le temps passé réellement à chaque fonction permettant ainsi de mesurer les évolutions temporelles et l'approche organisationnelle de la fonction centrale du service « Accueil, Information et Orientation ». Par ce travail l'ensemble de l'équipe doit se projeter dans la perspective d'une mise en œuvre de cette fonction dans le cadre d'environnements multiples au sein des territoires. Pour le directeur, la construction d'un projet en associant les membres de son équipe est aussi l'occasion de ré-interroger l'action menée au regard des réalités nouvelles des jeunes sur l'agglomération et d'actualiser une organisation construite sur une approche empirique au fil des années par des actions empilées les unes aux autres. Afin de réorganiser la fonction centrale du service dans la perspective d'une intervention départementale, je vais engager l'équipe dans une réflexion visant une refonte de notre projet d'accueil et une interrogation sur l'évolution de l'organisation à travers le temps passé à chacune des fonctions du service.

3.3.1.3. L'analyse du temps passé : Une mise à plat collective.

La mise en place de fiches temps ne pose pas de difficultés auprès de l'équipe. Il me faut toutefois rassurer sur l'absence d'une volonté de contrôle tatillon. L'implication de tous à la démarche est un gage de réussite mais elle demande à ce stade une transparence de la procédure. Elle est essentiellement traduite par une élaboration collective des documents et un engagement de procéder à une analyse collective régulière des données tout au long de ce travail. L'enjeu est alors rapidement partagé et s'inscrit dans la démarche de projet portée par l'ensemble de l'équipe. Il s'agit bien d'analyser la réalité, de la comparer aux prévisions de départ et d'en ressortir une lecture actualisée permettant de mieux identifier les temps consacrés aux missions actuelles portées par chacun dans un cadre mieux formalisé.

Ce travail est réalisé sur deux périodes de deux mois afin de corriger les spécificités saisonnières. Il engage tous les membres de l'équipe et des restitutions sont réalisées tous les quinze jours en réunion d'équipe par une approche individuelle (chaque personne) et collective (l'ensemble du service). Un temps de travail complémentaire en fin de période permet à chacun de s'exprimer sur les écarts repérés entre la réalité des données et les perceptions individuelles. Puis au terme des quatre mois une analyse par poste est réalisée à partir des attendus de départs présentés ci-dessus.

Poste et fonctions	Temps projeté par fonction à la création du poste	Evolution du poste	Temps passé réel	Analyse et Perspectives
Poste 1 : Conseiller en logement				
Premier accueil logement			5%	Maintien pour répartition des premiers accueils sur l'ensemble de l'équipe.
Information orientation	40%		17%	Glissement vers d'autres salariés
Accompagnement social logement	50%		34%	Amélioration du temps passé par simplification des procédures. Nombre de suivis identiques
Administratif	10%		11%	
		Suivi spécifique Mission Locale	33%	Convention prévoyant 25%. Analyse complémentaire pour comprendre les dépassements

Poste et fonctions	Temps projeté par fonction à la création du poste	Evolution du poste	Temps passé réel	Analyse et Perspectives
Poste 2 : Chargé de gestion locative				
Gestion locative	50%		34%	Mauvais calcul de départ
Information orientation	25%		36%	Glissement lié au transfert du poste 1
Premier accueil logement	15%		16%	
Administratif	10%		14%	Charges de travail à mieux répertorier

Ces tableaux réalisés pour chaque poste de travail permettent d'identifier les évolutions du temps passé pour chaque fonction. La comparaison entre le temps passé au départ de l'action et au moment de l'analyse révèle plusieurs écarts jusqu'alors mal maîtrisés. Dans la colonne de droite je propose des perspectives de réflexion et des actions correctives afin de mieux maîtriser ces évolutions.

Le tableau d'analyse suivant consolide le temps passé par tous les membres de l'équipe au niveau de chacune des grandes fonctions du service. Puis au regard des propositions d'amélioration et d'évolution du service, négocié au sein de l'équipe, une nouvelle répartition de temps est proposée. Ainsi le souhait d'améliorer qualitativement la procédure de premier accueil amène l'équipe dans un premier temps à suggérer l'augmentation du temps passé à cette fonction puis à envisager une répartition de ce temps de premier accueil sur l'ensemble des salariés par un système de permanences planifiées.

Fonction	% du temps passé	Temps mensuel	Corrections et évolutions	Temps souhaitable	% souhaitable
Premier accueil	5%	38h	Améliorer les premiers accueils	70h	9%
Accueil Information Orientation	21%	160h	Réorganiser la procédure en lien avec premiers accueils	151h	20%
Accompagnement social	18%	136h		136h	18%

Développement	14%	106h	Temps amené à diminuer sensiblement (lié au projet)	70h	9%
Gestion locative	5%	38h	Augmentation du parc prévisible à court terme	70h	9%
Administratif + gestion	30%	227h	Sur le volet administratif des procédures à simplifier.	210h	28%
Suivi emploi formation	6%	46h	Temps important lié au démarrage de l'activité et devrait progressivement se rapprocher de la convention	36h	5%
Prospection locative	1%	7h	Trop faible. Relance non régulière	20h	3%
Total	100%	758h		758h	100%

3.3.1.4. Elaborer un nouveau projet d'accueil des publics.

La mise en place de permanences d'accueil décentralisées nécessite une réflexion en profondeur sur la procédure d'accueil et d'accompagnement des publics. Dans le même temps et compte tenu de l'évolution de la demande des jeunes sur l'agglomération, je fais le constat de plusieurs inadaptations de notre processus d'accueil qui génèrent un allongement de la liste d'attente dépassant parfois un délai de 15 jours pour obtenir un premier rendez vous, des pratiques de suivi et d'accompagnement très différenciés au sein de l'équipe et une logique sélective pour certains publics par la mise en place de critères de sélection non validés par l'institution.

Ces deux éléments conjugués vont permettre à l'équipe de s'engager dans une réflexion globale sur la fonction Accueil Information et Orientation, cœur même de l'intervention du service. Ce travail collectif, mené au sein des réunions de l'équipe et confrontés à la commission mixte administrateurs / salariés se construit en plusieurs 4 étapes :

La première est l'objet d'une analyse sur les besoins des publics et l'évolution constatée de la demande et la prise en compte des besoins recensés par les partenaires notamment les missions locales.

La seconde consiste à faire un retour sur la commande par la prise en compte du projet associatif, des finalités et attendus de l'association conjugués à l'attente des commandes publiques et la définition des dispositifs mobilisés.

Enfin une mise à plat de nos procédures, des pratiques individuelles et collectives est réalisée. Elle permet de mesurer les écarts entre les intentions formulées et la réalité et d'identifier les évolutions des pratiques individuelles au regard d'une procédure qui jusqu'alors n'avait pas été définie collectivement.

Puis vient la dernière étape, centrée sur la reconstruction d'une procédure d'accueil négociée car cherchant une adéquation entre les besoins et la réalité des ressources et moyens disponibles.

Chaque étape fait l'objet d'un écrit présenté et débattu en commission mixte, seule la dernière phase est présentée pour validation auprès du Comité de pilotage du service et du conseil d'administration de l'association.

3.3.2. Accompagner l'adaptation des salariés à l'intervention départementale.

3.3.2.1. Elaboration des fiches de fonctions.

L'orientation prise de faire porter l'intervention départementale par l'ensemble des salariés de l'équipe nécessite de préciser et clarifier les différentes fonctions, d'en mesurer les compétences nécessaires afin d'envisager si nécessaire un processus de formation auprès des salariés et d'assurer un recrutement ciblé pour les deux postes prévus en renforcement.

Compte tenu de la particularité et des spécificités récentes des fonctions portées dans ce type de service, je ne peux m'appuyer sur des définitions et classifications des conventions collectives du secteur⁵⁶. Trois éléments complémentaires peuvent me servir de guide :

- La réalité à travers une description précise des tâches réalisées par chaque salarié.

⁵⁶ La négociation visant la refonte de la convention des Foyers et services pour jeunes travailleurs n'a pas intégré une nouvelle classification des emplois.

- Le répertoire des métiers afin de constituer une base de référence professionnelle.
- Une étude réalisée par la F.A.P.I.L en septembre 2002 sur les métiers de l'insertion par le logement.⁵⁷

Ci dessous, un modèle de descriptif de la fonction Accueil, Information et Orientation est présenté, tel qu'il sert actuellement de base à la construction des fiches de poste au sein du service.

FONCTION A.I.O	TACHES RELLEMENT EXCERCEE AU SEIN DU SERVICE
Accueil	Apporter des informations fiables aux personnes en recherche de logement
Diagnostic	<p>Déterminer les moyens à mettre en œuvre pour accompagner le projet de la personne</p> <p>Permettre au ménage de détenir les éléments clefs décisifs au choix</p> <p>Information sur la réalité du marché locatif</p> <p>Information sur les procédures et méthodes d'accès au logement</p> <p>Elaboration d'un budget prévisionnel avec le ménage</p> <p>Information sur les droits et devoirs des locataires</p> <p>Exploration et calcul des aides possibles notamment Aides aux logement</p> <p>Positionner le ménage dans une dynamique de recherche</p> <p>Conseiller, réorienter vers des interlocuteurs privilégiés dans une logique d'approche globale de la personne</p> <p>Assurer l'articulation avec des offres de logements adaptés si nécessaire,</p>
Accompagnement	<p>Mettre en relation avec des bailleurs potentiels</p> <p>Contractualiser avec un ménage une démarche d'accompagnement avec des objectifs</p> <p>Mettre en relation avec des bailleurs potentiels</p> <p>Accompagnement dans les démarches visant une prise d'autonomie des personnes</p> <p>Aide à la constitution des dossiers d'aides financières</p> <p>Démarches auprès des propriétaires en lien avec le ménage</p>

⁵⁷ Etude réalisée dans le cadre d'une convention avec la Direction Générale de l'Emploi et de la Formation Professionnelle visant à la professionnalisation des postes « Emplois jeunes » recrutés au sein des organismes affiliés à la Fédération des Associations d'Insertion par le Logement. (F.A.P.I.L)

Administratif	Suivi des dossiers d'accueil et des entretiens Elaboration de notes sociales dans le cadre de demande de logement ou d'aides, Suivi administratif des mesures d'accompagnement à l'accès dans un logement
Partenariat	Assurer une articulation avec les intervenants sociaux en lien avec les ménages dans le but d'agir en cohérence
Divers	Se tenir informer des évolutions politiques, juridiques, sociales liées à son domaine d'intervention

A partir de ces tâches, nous élaborons une grille de compétences nécessaires afin d'exercer ces fonctions. Cette grille est constituée à partir des référentiels des métiers de l'accompagnement social :

Compétences techniques de base :

- Identifier, analyser la nature du besoin exprimé.
- Savoir établir un diagnostic social.
- Informer sur les données administratives et législatives (cadre réglementaire, circuits administratifs, dispositifs mis en place...).
- Conseiller et proposer les démarches, moyens et interlocuteurs les plus appropriés à la résolution du problème fixé.
- Engager des interventions de médiation entre les usagers et les organismes concernés (courriers, rapports, interventions téléphoniques, démarches...).
- Evaluer régulièrement l'évolution des situations et réajuster éventuellement les interventions.

Compétences associées :

- Posséder des connaissances en sciences humaines, en droit du logement
- Capacité écrite et orale.
- Capacité d'analyse comptable de la situation financière du ménage.

Capacités liées à l'emploi :

- Etre à l'écoute des autres, réagir avec pertinence aux situations d'urgence.
- Analyser des données et en déduire des interventions appropriées.
- Travailler en concertation et en complémentarité.

Ce travail est réalisé pour chacune des fonctions du service (Accueil et information, Accompagnement, gestion locative, prospection locative, ingénierie et montage d'opération) et sert de base à un processus visant à un meilleur développement des compétences internes au regard des besoins et du projet de développement.

3.3.2.2. Adaptation des compétences et processus de formation

La mise en perspective des fiches de poste au regard des attendus du projet départemental prolongé par des entretiens individuels, nous ont permis d'identifier dans les compétences des membres de l'équipe salariée des éléments manquants afin d'envisager rapidement la transversalité souhaitée pour la mise en œuvre du projet. Il y a lieu d'envisager des actions de formation afin d'amener chaque salarié aux compétences nécessaires demandées par le projet. J'envisage donc de construire les prochains plans de formation au regard des besoins repérés par des approches singulières (législation de l'habitat, utilisation de base de données) et par des actions de formation collectives (conduite de projet)

CONCLUSION.

Agir pour favoriser la mobilité résidentielle des jeunes ruraux est un élément facilitateur du parcours d'accès à la formation et à l'emploi. Il est loin d'être le seul tellement les réalités des jeunes sur ces territoires sont complexes. Nous savons que des politiques locales bien développées peuvent permettre de redynamiser un secteur d'emploi et maintenir des jeunes sur leur pays. Vivre et Travailler au Pays peut être un souhait, parfois une réalité. Mais quand bien même ces possibilités se démultiplieront sous l'effet d'un développement local bien mené, les jeunes auront besoin de se construire un parcours d'accès à l'emploi marqué par l'expérimentation nécessitant des mobilités. Pour ceux qui disposent d'un capital social, culturel et économique, la mobilité sera vécue comme une chance, une expérience possible et positive. D'autres appréhenderont plus difficilement le fait de quitter leur territoire, leur famille et ne disposent pas des attributs leur permettant une projection positive sur le territoire d'arrivée.

Rendre possible ces mobilités résidentielles, c'est favoriser l'égalité des chances, éviter de nouvelles poches d'exclusion en territoire rural mais à contrario, au travers d'une meilleure accès à la formation des jeunes, c'est donner au territoire rural des chances nouvelles de développement local.

Le service que je dirige, accompagne depuis 1994, des jeunes dans leur recherche de logement sur l'agglomération. Un véritable savoir faire s'est construit progressivement au niveau de l'équipe professionnelle pour favoriser l'arrivée sur l'agglomération mais la question posée par notre nouveau projet d'intervention est bien d'améliorer l'information,

l'orientation et l'accompagnement des jeunes sur les territoires de départ et de soutenir des mobilités intra départementales.

Soutenu par l'association et sa culture issue de l'éducation populaire, le projet va s'appuyer sur une démarche partenariale visant à associer pour la définition, l'élaboration et sa mise en œuvre un maximum d'acteurs inscrits sur les territoires et intervenant déjà à divers titres auprès du public concerné. En prenant en compte les différents jeux d'acteurs, un projet commun va petit à petit s'élaborer à partir d'une analyse mutualisée de la demande et d'une démarche de projet visant à garantir aux jeunes le même service sur l'ensemble du département tout en prenant en compte les particularités de chaque territoire et les spécificités du collectif d'acteurs local.

Recherchant les leviers et les moyens de l'action, je vais prendre appui sur deux approches dynamiques actuelles au sein des politiques locales et départementales. L'élaboration du P.D.A.L.P.D va permettre d'inscrire le projet au sein des politiques du logement et de lutte contre les exclusions se rattachant aux champs de compétence de l'Etat, du Conseil Général et des Communautés de Communes enfin, une approche plus centrée sur des logiques de développement local va permettre de mobiliser différemment les communes et le conseil Régional à travers les initiatives menées au sein des Pays.

Le projet qui va naître va donc privilégier un tronc commun d'intervention centré sur des missions d'accueil, d'information et d'orientation des jeunes porté par un acteur unique et départemental et des actions annexes mobilisées en fonction des besoins de chaque territoire portées par des acteurs locaux. Ce cadre, à la fois commun à plusieurs organismes et différencié suivant les réalités locales va se construire au sein d'une Maîtrise d'ouvrage collective.

L'association qui m'emploie et qui porte le service va se trouver interpellée, son rôle, sa place puis son projet vont s'en trouver modifiés. L'accompagnement de ce changement va être le rôle d'un binôme composé du Président et du Directeur. Soucieux du fonctionnement démocratique des instances associatives, vigilant quant aux prérogatives et fonctions de chacun, associant un maximum d'acteurs bénévoles et professionnels à l'avancée du projet.

Dans le cadre de ces missions nouvelles, les fonctions de certains salariés vont se modifier.

Profitant de cette démarche, je vais interroger le fonctionnement global du service et les choix d'organisation jusqu'alors posés. Associant l'ensemble de l'équipe à ce travail, la démarche doit permettre à chaque acteur de participer à l'élaboration de sa place au sein du

C.L.L.A.J.

Bibliographie

LIVRES :

AFCHAIN Jean. *Les associations d'action sociale*. Paris : Dunod, 1997.

BAUDELLOT Christian. *Avoir 30 ans en 1968 et en 1998*. Paris : Le Seuil, 2000.

CAISSE DES DEPOTS ET CONSIGNATIONS. *La lutte contre l'exclusion dans les territoires ruraux*. Paris : La documentation Française, 1996. 123 p.

DENIEUL Pierre, MOURET Brigitte. *Centre sociaux et F.J.T* La documentation Française. Paris : 1997.

DESHAIES Jean Louis. *Mettre en œuvre les projets. L'approche socio économique : Une démarche proactive des établissements sanitaires et sociaux pour répondre aux exigences de l'accréditation et de l'évaluation*. Edition l'Harmattan. Paris 2000.

DUBREUIL Bertrand. *Le travail de directeur en établissement social et médico-social*. Paris : Dunod, 2004. 226 p.

GALLAND Olivier. *Sociologie de la jeunesse*. Paris : Editions Armand Collin. 1997.

GASPARD Françoise. *UFJT, D'une jeunesse ouvrière à une jeunesse incertaine*. Paris : Les Editions de l'Atelier, 1995. 103 p.

INSTITUT NATIONAL DE LA JEUNESSE ET DE L'EDUCATION POPULAIRE. *Les jeunes dans l'espace rural*. Hors série 2. Paris : I.N.J.E.P, 1994. 208 p.

INSTITUT NATIONAL DE LA STATISTIQUE ET DES ETUDES ECONOMIQUES. *Les jeunes*. Paris : I.N.S.E.E, 2000. 173 p. Collection Contours et Caractères.

INSTITUT NATIONAL DE LA STATISTIQUE ET DES ETUDES ECONOMIQUES. *Les campagnes et leurs villes*. Paris : I.N.S.E.E, 1998. 202 p. Collection Contours et Caractères.

LEFEVRE Patrick. *Guide de la fonction de directeur d'établissement*. 2^{ème} édition. Paris : Dunod. 2003. 405 p.

MIRAMON Jean Marie. *Manager le changement dans l'action sociale*. ENSP. Rennes. 1996.

PAUGAM Serge. / ed. *L'exclusion, l'état des savoirs*. Paris : La découverte, 1996. 582 p.

SALIGNON Bernard. *Qu'est-ce qu'habiter ?* Nice : Z'éditions. 155 p.

ARTICLES :

DRANCOURT C. *Accéder à un emploi*. in *Projet n°251*. Paris : Assas, 1997, pp 20-30.

GALLAND Olivier. *Entrer dans la vie adulte : des étapes toujours plus tardives mais resserrées*. In *Economie et Statistiques n° 337-338*. Paris : 2000, pp 13-36.

ROBERT Isabelle. *Les étudiants sont les plus aidés par leur famille*. INSEE Première n° 826. Paris : Février 2002.

VILLENEUVE Catherine. *Les jeunes partent toujours au même âge de chez leurs parents*. INSEE Economie et Statistiques n° 337-338. Paris : 2000, pp 61-36

RAPPORTS, ETUDES et TEXTES DE LOIS :

AGENCE NATIONALE POUR L'INFORMATION SUR LE LOGEMENT. *Les conditions d'accès au parc locatif privé*. Etude. Paris : Janvier 2004.

ASSOCIATION LE FOYER. *Le logement des apprentis en Indre et Loire*. Etude. Tours : Janvier 2002.

CENTRE D'ETUDES SUPERIEURES D'AMENAGEMENT. *Le logement des jeunes travailleurs sur le Pays Loire Touraine*. Etude. Tours : Décembre 2003.

CHARTRE OUVRIR LA VILLE. *Acte du séminaire sur le logement des jeunes*. Cahier n°2. Paris : Mai 1996.

COMMISSARIAT GENERAL DU PLAN. *Jeunesse, le devoir d'avenir*. Rapport de la commission. Paris : Mars 2001.

CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL. *Accès au logement, droits et réalités*. Rapport de la section Cadre de Vie. Paris Janvier 2004.

D.A.T.A.R. *Les phénomènes d'exclusion en milieu rural*. Rapport final de synthèse. Etcharry : Février 1993.

F.A.P.I.L . *Les métiers de l'insertion par le logement*. Rapport lié à la convention n° 01/71 du 15 novembre 2001 entre la D.G.E.F.P et la F.A.P.I.L. Paris : septembre 2002.

FORS Recherche Sociale « *Evaluation du plan départemental pour le logement des plus démunis d'Indre et Loire* ». Rapport Intermédiaire. Janvier 2000.

FORS Recherche Sociale. *Evaluation du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées de l'Indre et Loire* ». Rapport Final. Juin 2000.

MISSION LOCALE DU HAUT PERIGORD. *Le logement des jeunes en Haut Périgord*. Résultats de l'enquête logement. Octobre 2003.

UNION REGIONALE DES FOYERS ET SERVICES POUR JEUNES TRAVAILLEURS. *Le logement des jeunes en région Centre*. Mission d'expertise URFJT et Caisse de Dépôt et Consignations. Orléans : 2000

Liste des annexes

Annexe 1 : Cartographie de l'Indre et Loire et découpage administratif

Page 82

Annexe 2 : Resultats synthétiques de l'étude sur le logement des apprentis en Indre et Loire

Page 83

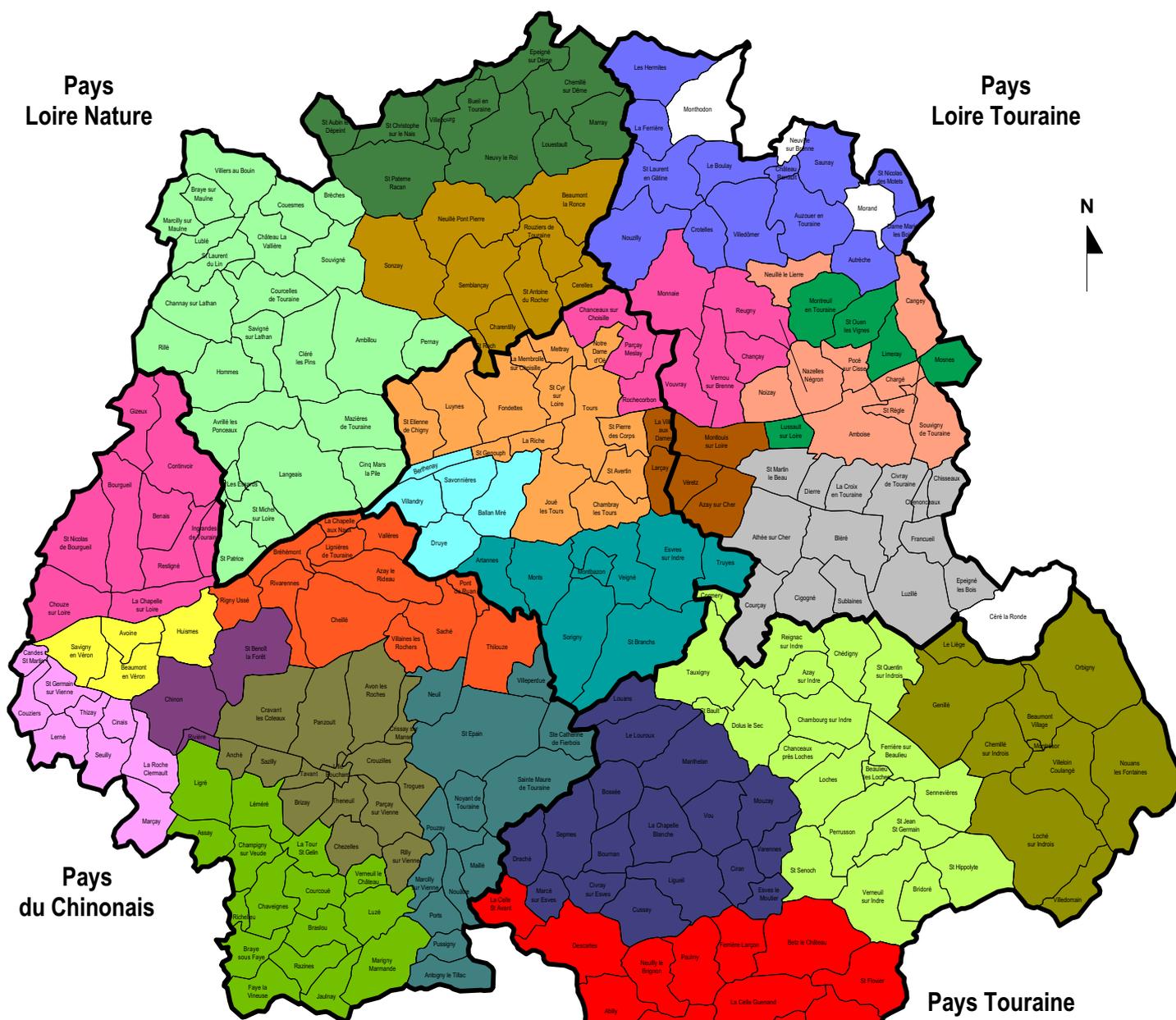
Annexe 2 : Tableau des éléments constitutifs d'une gamme de logements

Page 87

Annexe 3 : Tableau des financements mobilisables pour développer une gamme de logements.

Page 88

LES STRUCTURES INTERCOMMUNALES EN INDRE ET LOIRE AU 1er JANVIER 2003



- Communauté d'Agglomération Tour(s) Plus
- Communauté de Communes Touraine Nord Ouest
- Communauté de Communes de Gâtine et Choisilles
- Communauté de Communes de l'Est Tourangeau
- Communauté de Communes Loches Développement
- Communauté de Communes de Bléré - Val de Cher
- Communauté de Communes de la Touraine du Sud
- Communauté de Communes du Pays de Richelieu
- Communauté de Communes de la Rive Gauche de la Vienne
- Communauté de Communes du Castelrenaudais
- Communauté de Communes des Deux Rives
- Communauté de Communes du Val d'Amboise
- Communauté de Communes du Véron
- Communauté de Communes du Vouvrillon
- Communauté de Communes de Montrésor
- Communauté de Communes du Val de l'Indre
- Communauté de Communes du Pays d'Azay le Rideau
- Communauté de Communes de la Confluence
- Communauté de Communes du pays de Bourgueil
- Communauté de Communes de Racan
- Communauté de Communes du Grand Ligueillois
- Communauté de Communes de Rivière - Chinon - St Benoit
- Communauté de Communes du Bouchardais
- Communauté de Communes de Sainte Maure de Touraine



Limite de Pays Région



*LE LOGEMENT DES APPRENTIS
EN INDRE ET LOIRE*

LA PROBLEMATIQUE

« Les difficultés rencontrées par les jeunes apprentis en matière de mobilité et de logement peuvent elles avoir une incidence sur l’offre d’apprentissage non satisfaite sur un territoire ? »

LES OUTILS DE RECHERCHE - METHODOLOGIE

- ▶ Enquête CFA auprès de 1470 jeunes en situation d’apprentissage.
- ▶ Enquête au Centre d’Aide à la Décision auprès de 200 jeunes souhaitant entrer en apprentissage.
- ▶ Enquête réalisée auprès de 100 employeurs accueillant des apprentis au sein de leur entreprise.
- ▶ Enquête réalisée auprès de 120 apprentis sous contrat pour l’année 2002-2003.
- ▶ Une approche territoriale : « Le Pays »

LES CHIFFRES DE L'APPRENTISSAGE

▶ 3485 apprentis en Indre et Loire selon le Recensement de l’INSEE en 1999.

	<i>Répartition départementale des apprentis</i>	<i>Proportion d'apprentis sur effectif 15-24 ans</i>
<i>Touraine du Sud</i>	9%	6,96%
<i>Chinonais</i>	13%	5,67%
<i>Pays Loire Nature</i>	7%	5,92%
<i>Pays Loire Touraine</i>	20%	6,62%
<i>Tours Plus</i>	43%	3,29%

LA PERCEPTION DE LA MOBILITE ET DE L'AUTONOMIE RESIDENTIELLE

(Chiffres extraits de l'enquête CAD)

▶ **57.4% des futurs apprentis interrogés se disent prêts à accepter la signature d'un contrat avec un maître d'apprentissage situé à plus de 50kms de leur domicile actuel** (Pages 25 à 29)

▶ **54.4% des futurs apprentis interrogés envisageraient une installation en logement autonome.** (Pages 49 à 53)

Acceptation de la mobilité et d'un projet de logement autonome selon l'âge des jeunes

Age des jeunes	16 ans	17 ans	18 ans	19 ans	20 ans	21 ans	22 ans	23 ans
Acceptation de la mobilité	38%	57%	50%	64%	61%	71%	56%	100%
Projet de logement autonome	38%	50%	63,30%	60%	58,50%	64,70%	60%	75%

Acceptation de la mobilité et d'un projet de logement autonome selon le pays d'habitation

Pays d'habitation	Touraine Sud	Chinonais	Loire Nature	Loire Touraine	Tours Plus
Acceptation de la mobilité	38%	57%	50%	64%	61%
Projet de logement autonome	38%	50%	63,30%	60%	58,50%

LA MOBILITE EFFECTIVE DES APPRENTIS

(Chiffres extraits de l'enquête CFA)

▶ **41.7% des apprentis effectuent moins de 5 kms pour se rendre en entreprise ;**
 ▶ **32.5% des apprentis effectuent plus de 10 kms pour ce même trajet.** (Détail Page 30)

▶ **Concernant les distances parcourues par les jeunes pour se rendre en entreprise, l'enquête révèle des disparités significatives entre les différents pays d'habitation.** (Pages 25 à 29)

	Moins de 5 kms	Entre 5 et 10 kms	Entre 10 et 25 kms	Plus de 25 kms
Tours Plus	44%	34.6%	16.4%	5%
Loire Nature	28.9%	20.1%	32.4%	18.6%
Loire Touraine	41%	24.6%	24.1%	10.3%
Touraine Sud	49%	23.6%	20.9%	6.5%
Chinonais	51.2%	12.3%	21.9%	14.6%

► On constate de réelles perméabilités entre les territoires ; le tableau suivant reflète le degré de mobilité existant au sein de chaque pays d'habitation. (Analyse et commentaires pages 35 à 44).

<i>Pays de résidence</i>	<i>Effectif global d'apprentis</i>	<i>Nb d'apprentis travaillant en dehors du pays d'habitation</i>	<i>% de mobilité</i>
<i>Touraine du sud</i>	110	13	11,80%
<i>Pays Loire Touraine</i>	207	51	24,60%
<i>Pays Loire Nature</i>	114	40	35%
<i>Chinonais</i>	145	27	19,20%
<i>Tours Plus</i>	450	91	20,20%
<i>Total</i>	1026	222	21,60%

LE LOGEMENT ET L'APPRENTISSAGE

(Chiffres extraits de l'enquête CFA)

► **74.6%** des jeunes interrogés privilégient le domicile parental comme mode de logement durant la formation en entreprise.

► La location apparaît comme le deuxième mode de logement privilégié par les apprentis avec **16.1%** des réponses. (L'ensemble des chiffres pages 54 à 56).

Mode de logement privilégié selon le pays d'habitation

	Parents	Location	Famille	Employeurs	Autres
Tours Plus	75.3%	15.1%	4.3%	2%	3.3%
Loire Nature	80.7%	9.6%	1.7%	6.1%	1.9%
Loire Touraine	80%	12%	3%	2.5%	2.5%
Touraine Sud	81%	13.6%	1.8%	1.8%	1.8%
Chinonais	76.4%	11.1%	4.9%	4.9%	2.7%

LES FREINS A L'ENTREE EN APPRENTISSAGE

► **51.2%** des apprentis interrogés estiment avoir rencontré des difficultés dans leur recherche d'un maître d'apprentissage.

► **73%** des employeurs interrogés disent rencontrer systématiquement des difficultés concernant le recrutement de leur(s) futur(s) apprenti(s). Ce taux varie nécessairement selon les pays d'habitation. (L'ensemble des chiffres pages 60 à 63).

► Raisons invoquées par les employeurs pour expliquer les difficultés liées à l'entrée en apprentissage.

Pays	Motifs invoqués	Localisation peu attractive	Problème lié au logement des jeunes	Problème lié à la locomotion des jeunes
Pays Loire Touraine		4%	24%	24%
Pays Loire Nature		60%	40%	20%
Tours Plus		0%	12,50%	12,50%
Chinonais		22%	36,30%	31,80%
Touraine du sud		31%	43%	25%

► Les jeunes évoquent également des difficultés de budget, de locomotion, de logement susceptibles d'empêcher l'entrée en formation par apprentissage... (Pages 63 à 65 ; pages 66 à 71 ; pages 73 à 78)

LES PRECONISATIONS ET AXES D'INTERVENTION

► Le logement constitue pour les jeunes une promesse d'autonomie et de stabilité. Pour le jeune désireux d'entrer en apprentissage, l'accès au logement est rendu parfois difficile par un certain nombre de paramètres (Page 89).

► C'est pourquoi, il semble nécessaire, pour chaque pays envisagé, de construire des réponses adaptées à la situation des jeunes inscrits dans une démarche d'apprentissage. Trois axes d'intervention ont été privilégiés : (Détail pages 92 à 95)

- **Améliorer l'information sur l'offre de logement** afin de faciliter les démarches du jeune souhaitant entrer en apprentissage sur un territoire.
- **Développer une bourse aux logements au niveau départemental** susceptible de centraliser les offres d'accueil et de mettre ainsi rapidement en relation jeunes et bailleurs sur un territoire précis.
- **Développer une offre de logement adaptée aux jeunes en alternance** avec un coût de location, un accompagnement et un mode de gestion particulièrement souples au regard des problématiques spécifiques de l'alternance.

► La mise en place de comités de pilotage locaux, au niveau de chaque « pays » est suggérée afin d'élaborer en partenariat un programme d'action. La Coordination Départementale pour le Logement des Jeunes prendra une part active dans la mise en place des réponses.

Contact : Philippe GUILLEMAIN Directeur « Portes et Clefs »
Nathalie RETORET Agent de développement

24, rue Bernard Palissy 37000 TOURS Tél : 02.47.60.51.55
Mail : portesetclefs@wanadoo.fr Fax : 02.47.20.75.20

	N° S	Types de logement	Structure juridique des	Textes de référence	Accompagnement socio-éducatif	Logements et services	Statut de l'occupant	Public accueilli	Aides au logement	Aides financières	Procédures	
Projet F.J.T.	Collectif	01	F.J.T	Association HLM - CCAS	Loi Sociale du 30/06/75 Décret CROSS du 14/02/1995 Circulaire DAS-FJT du 17/12/1996 Loi du 31 mai 1990 relative au droit du logement Loi du 2 janvier 2002 réformant l'action	Actions collectives et individuelles visant à la socialisation définie par le projet pédagogique	Différents types de logements meublés (T1, T1', T1 Bis, T2) Restauration Services associés	Résident	Jeunes de 16 à 30 ans	APL 2 Foyer ALT ALS	Postes FONJEP Prestations CAF FAJ Garantie 1% logement Collectivités locales FSL	CROSS Arrêté d'ouverture CR - FJT
		02	Résidence sociale F.J.T	IDEM 01	IDEM + 01 Décrets résidence sociale (RS) du 23/12/94 Circulaire (RS) du 19/04/95 Article 6 : Harmonisation FJT-RS	IDEM + 01 Accompagnement lié au logement (ASLL) par convention	IDEM 01 (+) Service collectif	Résident	IDEM 01 (+) Jeunes ménages en difficulté	APL 1 ou 2 Foyer ALT	IDEM 01 (+) FSL Aide à la Gestion Locative des Résidences Sociales (AGLS – circulaire DGAS	IDEM 01 (+) Agrément préfectoral Résidence Sociale
	Diffus	03	Foyer soleil en parc H.L.M	IDEM 01	IDEM + 01 Circulaire (RS) du 19/04/95 Annexe 9 Foyer-Soleil	IDEM + 01 Apprentissage à la vie en logement et à l'autonomie	Logements individuels ou partagés de différents types, conventionnés, meublés équipés (Douche, WC, Cuisine). Eclatés dans le parc	Résident	18 – 30 ans	APL Foyer ALT	IDEM 01 (+) FSL Aide à la Gestion Locative des Résidences Sociales (AGLS – circulaire DGAS 310/8/2000)	IDEM 01, 02
		04	FJT Eclaté en Parc Privé	IDEM 01 (+) en Sous location associative	IDEM + 01 Loi exclusion du 29/07/98 Circulaire du 20/11/98 relative à la sous-location	IDEM 01, 03	Parc privé meublés, conventionnés ou non, individuels ou partagés. Service du foyer central	Sous-locataire	18 – 30 ans	APL Locative ALS ALT	IDEM 01 (+) FSL (+) Aide forfaitaire d'Intermédiation	IDEM 01 (+) Agrément Préfectoral sous-location
Sous-Location	05	Individuel en Sous-location en parc HLM en parc privé	Service logement d'une association FJT Association CCLAJ Association agréé	Loi Besson du 30/05/90 Loi Exclusion du 29/07/98 Circulaire du 29/11/98	Accompagnement social lié au logement (ASLL) par convention avec FSL	Logements autonomes diffus, vides ou meublés, en parc social ou parc privé.	Sous-locataire	IDEM 02	APL ou ALS ALF	FSL Garantie 1% logement Aide forfaitaire d'intermédiation	Agrément Préfectoral Sous-location	
	06	Variante avec bail glissant					Le sous-locataire devient			IDEM 05	IDEM 05	
Location	07	Individuel parc social	HLM (Offices, SEM,SA)	Réglementation HLM	Médiation associative	Logements locatifs	Locataire	Tout public	APL ou ALS ALF	FSL - FAJ Garantie 1% logement	Bail	
	08	Individuel parc privé	Propriétaires ou leurs Mandataires (Agences,	Loi de 1948 Loi Quilliot Loi Méhaignerie modifiée le 06/07/89	Médiation associative	Logements locatifs vides de droit commun	Locataire	Tout public	APL ou ALS ALF	IDEM 07	Bail	
	09	Hôtellerie Privée	Propriétaire privé			Service hôtelier	Client	Tout public	ALT	Secours CCAS		
	10	Hôtellerie sociale	Propriétaire privé Association	Loi Besson	Accompagnement social	Service lié à l'urgence sociale	Occupant à titre précaire	Public en difficulté	ALT	Secours CCAS FSL – Garantie 1%		

ETAT	Prêt Locatif à Usage Social (PLUS)	Construction Acquisition Amélioration Acquisition – Transformation Résidence sociale	Organismes HLM S.E.M Collectivités locales pour opérations réalisées ans l'ancien	Subvention de 5 à 15% suivant le type d'opération Prêt de 35 ans	Article R.331-1à 331-16 du CCH Circulaires : n°99-71 du 14/10/99 n°2001-19 du 12/03/2001 n°2001-89 du 18/12/2001
	P.L.A d'intégration	Construction Acquisition Amélioration Acquisition – Transformation Résidence sociale	Organismes HLM S.E.M Collectivités locales Organismes agréés par le Préfet	Subvention de 20 à 25% Prêt de 35 ans	Article R.331-1à 331-16 du CCH Circulaires : n°99-71 du 14/10/99 n°2001-19 du 12/03/2001 n°2001-89 du 18/12/2001
	Prêt Locatif Social (PLS)	Construction Acquisition Amélioration Acquisition – Transformation	Opérateurs privés Opérateurs publics	Prêt de 30 ans	Article R.331-17à 331-21 du CCH Circulaires : n°2001-19 du 12/03/2001 n°2001-59 du 9/08/2001
	PALULOS	Amélioration	Organismes HLM Etablissements publics administratifs Communes	Subvention de 10 à 25 % des travaux	Article R.331-1à 331-12 du CCH Cirulaire n°88-01 du 06/01/1988
	Subventions ANAH	Amélioration Transformation	Propriétaires bailleurs privés Organismes agréés par Préfet	Subvention variable	Article L.321-1 et 2 R.321-1 à R321-22 du CCH Arrêté du 25/12/2001
	Programme Social Thématique	Procédure contractuelle mise en œuvre entre l'Etat, l'ANAH, une collectivité locale et un organisme agréé par le Préfet. L'objectif est de favoriser le logement Par la réhabilitation du parc locatif privé de telle ou telle catégorie de personnes relevant de la Loi Besson. Elle permet aux propriétaires bailleurs de bénéficier d'une subvention ANAH majorée. L'animation du PST permet de mobiliser les propriétaires.			
	Logements d'insertion Privés	Dans les secteurs non couverts par un PST, des subventions majorées peuvent être accordées pour la réhabilitation de logements vacants à condition que le bailleur s'engage à louer le logement à des personnes défavorisées dans des conditions particulières			
C.D.C	Prêt C.D.C	La Caisse des Dépôts et Consignations, indépendamment des dispositions relatives au financement du logement social propose un prêt spécifique pour les opérations liées au logement des jeunes.			
CONSEIL GENERAL		Le Conseil général peut apporter une subvention complémentaire au financement de l'Etat dans le cadre d'opérations de logement pour les publics relevant du Plan Départemental d'action pour le logement des plus défavorisés.			

CONSEIL REGIONAL	Cœur de Village	La procédure cœur de village constitue une des interventions majeures de la Région en matière d'aménagement du territoire. Elle permet d'affirmer et d'amplifier l'action sur le logement locatif social			
	Logement des jeunes	Le Conseil Régional va mettre en place un dispositif d'amélioration du logement des jeunes dans le cadre des crédits réservés dans l'article 27-2 du Contrat de Plan Etat-Région.			
1% logement		Construction Acquisition Amélioration Acquisition – Transformation Résidence sociale	Organismes HLM S.E.M Organismes agréés par le Préfet	Prêt Ou/et Subvention	Articles L.313 à L313.34 et R.313.56 du CCH
Caisse d'allocations Familiales		Dans le cadre d'opérations spécifiques (résidence sociale) pour le logement des jeunes, la Caisse d'allocations Familiales peut être sollicitée et peut intervenir dans le cadre de prêt et de subventions.			